TAHUN XX, NO. 6
NOVEMBER-DESEMBER 1991

ANALISIS CSIS

Asia Tenggara dan KTT ASEAN IV

- Menuju Orde Internasional Baru
- Pengaturan Keamanan di Asia Tenggara: Agenda Rumit KTT ASEAN IV
- Menilai Kerja Sama Politik ASEAN
- Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN IV: Kontribusi Lembaga Studi Strategi dan Internasional
- Beberapa Pemikiran Mengenai Kerja Sama Keamanan ASEAN: Suatu Perspektif Indonesia
- ASEAN dan Hubungan Intra Asia Tenggara Pasca Konflik Kamboja
- Gejolak di Sabah dan Sarawak, Serta Implikasinya Terhadap Indonesia
- Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi.* Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala:* cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. Nalar Ajar Terusan Budi juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna Nalar Ajar Terusan Budi adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

STT — SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28 Agustus 1978

ISSN — 0126-222X



TAHUN XX, NO. 6, NOVEMBER-DESEMBER 1991

Daftar Isi

Pengantar Redaksi

BERAKHIRNYA Perang Dingin secara dramatis telah mengurangi kemungkinan terjadinya pertentangan antara dua sistem masyarakat yang dapat menimbulkan Perang Dunia dengan kehancuran dunia. Tetapi, menurut *Jusuf Wanandi,* konflik regiona tetap akan ada karena faktor-faktor penyebab yang pada dasarnya bersifat asli regional ataupun lokal. Jusuf Wanandi juga mengemukakan bahwa faktor-faktor ekonomi makin menonjol dalam hubungan internasional tetapi kita belum siap mengaturnya dengan baik agar seluruh dunia akan ikut menikmatinya pula. Sementara itu, lembaga-lembaga yang selama ini mengaturnya sudah tidak memadai lagi; sedangkan hal-hal baru yang timbul di bidang hubungan ekonomi semakin banyak dan kompleks. Untuk itu diperlukan ide-ide baru dan keamanan politik yang kuat.

Masalah keamanan merupakan salah satu agenda KTT-ASEAN IV yang cukup banyak menarik perhatian. Sebagai akibat perubahan pola hubungan internasional yang terjadi dewasa ini, ASEAN harus menghadapi berbagai tantangan yang cukup rumit dalam masalah keamanan ini. Salah satu tugas utama ASEAN adalah mencari suatu pengaturan keamanan yang dapat menjamin stabilitas komprehensif di kawasan. *Rizal Sukma* mengemukakan bahwa pengaturan itu tidak hanya harus melindungi kepentingan ASEAN, tetapi juga harus dapat diterima oleh negara-negara besar yang berkepentingan di kawasan Asia Tenggara yang tidak dapat diabaikan begitu saja.

Timbulnya persoalan-persoalan di antara negara-negara anggota ASEAN dan munculnya perkembangan-perkembangan baik regional maupun internasional merupakan faktor-faktor yang mendorong kerja sama politik ASEAN. Sejauh ini keberhasilan kerja sama politik ASEAN pada batas-batas tertentu telah mampu mempertahankan persatuannya dan mencegah meluasnya konflik-konflik, terutama konflik Kamboja yang meletus di kawasan Indocina. Dewasa ini berakhirnya Perang Dingin dan tercapainya Perjanjian Perdamaian Kamboja, menurut *Asnani Usman,* telah menimbulkan tantangan-tantangan baru bagi ASEAN untuk menyesuaikan diri dan memikirkan inisiatif-inisiatif baru guna mempertahankan kelangsungan hidup ASEAN. Oleh karena itu, KTT-ASEAN IV tahun 1992 ditantang untuk menghasilkan dokumen-dokumen politik yang lebih berarti dan sesuai dengan perubahan-perubahan yang terjadi.

Sebagaimana kawasan lain, ASEAN pun tidak dapat menghindar dari perubahan-perubahan yang terjadi, baik yang datang dari dalam maupun yang datang dari lingkungan luar. Sampai tingkat tertentu ASEAN telah cukup peka terhadap setiap perkembangan yang, secara langsung ataupun tidak, menyentuh kepentingannya. Tetapi, ASEAN masih diang-

gap lamban dalam menanggapi perubahan yang demikian pesat. Untuk itu diperlukan kelincahan-kelincahan tertentu agar mampu menanggapi setiap perkembangan dengan cepat dan tepat. Dalam kerangka inilah *Bantarto Bandoro* membahas pentingnya sumbangan pemikiran lembaga pengkajian nonpemerintah, seperti *ASEAN Institutes of Strategic and International Studies* (ASEAN ISIS). Dengan demikian, dalam menanggapi setiap perkembangan pada tingkat nasional dan regional, ASEAN hendaknya melengkapi pendekatan formalnya dengan pendekatan informal yang dilakukan oleh ASEAN ISIS.

Mochtar Kusuma-Atmadja mengusulkan pembentukan pertahanan di antara Malaysia, Singapura dan Indonesia sebagai langkah awal menuju pelembagaan kerja sama pertahanan dan keamanan di lingkungan ASEAN, serta sebagai pengganti perjanjian keamanan ekstra regional dan suatu langkah pertama menuju perwujudan ZOPFAN. Usul ini juga mengajukan konsep suatu kerangka kerja keamanan tiga bangsa yang bermaksud untuk meningkatkan ketahanan regional dan stabilitas politik.

C.P.F. Luhulima mengemukakan bahwa transformasi geopolitik yang begitu kompleks dan cepat, baik di Eropa Timur dan Tengah maupun Uni Soviet serta banyak belahan bumi lainnya telah memaksa ASEAN untuk menentukan sikap bersama yang lebih jelas. Banyak hal perlu ditinjau kembali untuk membangun kerja sama regional tidak saja di bidang politik dan keamanan tetapi juga bidang ekonomi yang khususnya mendasari keamanan sesama negara anggota. Konsep segitiga pertumbuhan SIJORI (Singapura, Johor dan Riau) dapat dianggap sebagai alternatif bagi pengembangan kerja sama ekonomi di ASEAN.

Setelah memasuki masa lebih dari 25 tahun, rupanya integrasi kebangsaan antara Sabah, Sarawak dan Semenanjung Malaya masih merupakan tantangan utama yang dihadapi Federasi Malaysia. Yaitu, tidak saja tantangan pada bidang politik, tetapi mungkin juga bidang ekonomi dan sosial budaya. *Stepanus Djuweng* menguraikan bahwa kondisi tetangga yang langsung berbatasan dengan Indonesia ini tidak mustahil mempunyai sentuhan pengaruh, tidak saja terhadap Indonesia, tetapi juga akan menimpa Brunei dan Filipina yang berbatasan langsung dengan Sabah. Maka, jika ada konflik berkepanjangan antara Sabah dan Federal, akan berimplikasi pula terhadap ASEAN. Oleh karena itu, menurut Stepanus Djuweng, semua fihak sesungguhnya berkepentingan akan kestabilan politik di Sabah dan Sarawak.

Empat dokumen yang merupakan bagian dari kerangka perdamaian telah ditandatangani oleh keempat faksi Kamboja dan 18 negara dalam Konferensi Internasional Kamboja yang berlangsung di Paris tanggal 23 Oktober 1991. Penandatanganan ini menandai peristiwa bersejarah bagi rakyat Kamboja yang telah berperang selama 13 tahun, dan merupakan titik kulminasi bagi diakhirinya perang di Kamboja, Berbagai kerja sama ASEAN lainnya dapat diikuti dalam Ringkasan Peristiwa ASEAN bulan September sampai dengan Oktober 1991 yang disusun oleh *F. Andrea, Yoyok Ariessusanto,* dan *Sudibyo* sebagai editornya.

November 1991 *REDAKSI*

Menuju Orde Internasional Baru*

Jusuf Wanandi

Pengantar

TEILHARD de Chardin telah menunjukkan evolusi dunia dan manusia secara bertahap menuju ke suatu kesempurnaan. Menurut de Chardin, setiap tahapan memperlihatkan suatu perbaikan dan peningkatan dari tahap sebelumnya. Karena usia kemanusiaan baru meliputi beberapa puluh ribu tahun, jauh lebih muda jika dibandingkan dengan perkembangan dunia dan alam semesta, maka tahap-tahap perkembangan dan perjalanan kemanusiaan ke arah kesempurnaan diperkirakan masih cukup panjang. Dari perspektif demikian, apa yang dicanangkan oleh Francis Fukuyama sebagai berakhirnya sejarah dalam arti kemenangan *ide* liberalisme-kapitalisme-demokrasi atas sosialisme-komunisme-otokrasi, yang akan mengakhiri pertentangan terakhir di dalam ide-ide mengenai negara dan kemasyarakatan, masih terlalu prematur.

Karena itu, berakhirnya Perang Dingin harus dikaji sebagai suatu tahap perkembangan peradaban manusia dan masyarakat menuju ke arah kesempurnaan. Tetapi, perkembangan ini belum berarti tercapainya atau mendekatinya kesempurnaan itu sendiri. Karena, akibat-akibat dan perkembangan zaman pasca-Perang Dingin masih belum menentu. Lagipula, sebab-sebab dan artinya yang tepat masih harus dikaji secara lebih mendalam. Pengkajian sepintas menunjukkan bahwa berakhirnya Perang Dingin telah dan akan membawa perubahan-perubahan fundamental dan sistemik dalam hubungan internasional, meskipun tidak selalu berarti menyeluruh dan tuntas, terutama bila dimaksudkan sebagai ide dan sistem kemasyarakatan, seperti yang akan diuraikan di bawah.

Karena itu yang pertama-tama harus dipertajam adalah uraian tentang Perang Dingin itu, yaitu mengenai arti persisnya,

*Makalah ini disajikan dalam Seminar Sehari, Peringatan 20 Tahun CSIS, ''Menuju Satu Kebudayaan? Nasionalisme dan Internasionalisme di Persimpangan Jalan,'' yang diselenggarakan di Jakarta, 28 Agustus 1991.

sebab-sebab dan akibat-akibat dalam hubungan internasional.

Perang Dingin merupakan konfrontasi antar dua blok yang menyeluruh sifatnya, dan meliputi segi-segi ideologi, sistem politik dan kemasyarakatan, sistem ekonomi, hubungan internasional dan militer-keamanan. Sebagai sistem ideologi, ide-ide yang terkandung di dalam Marxisme-Leninisme, yang berlandaskan historis-materialisme, dan yang menjadi landasan blok Timur, telah didiskreditkan, karena kegagalannya sebagai sistem pemikiran, sistem politik dan sistem ekonomi. Namun ada sebagian segi-seginya yang masih dapat dipergunakan seperti cara-cara pemikiran dialektik dalam membahas masalah-masalah kemasyarakatan dan ide keadilan sosial yang terkandung di dalam filsafatnya. Segi-segi ini masih relevan untuk masa depan, meskipun tidak lagi berlandaskan pada filsafat historis-materialisme atau melalui demokrasi sentralisme yang telah gagal sebagai cara-cara untuk mencapainya. Bahkan, sosialisme sebagai sistem ekonomi untuk mencapai keadilan sosial jelas-jelas telah mengalami kegagalan total.

Jelas bahwa sebab utama dari runtuhnya US sebagai negara adikuasa ialah karena kegagalan sistem ekonominya, sehingga negara itu tidak mampu mendukung ambisi dan kedudukannya sebagai negara adikuasa. Kedudukan itu mempunyai pengaruh tidak hanya di bidang militer saja, tetapi juga berarti kepemimpinan di bidang politik dan berpengaruh sebagai sistem ekonomi yang dapat mendukung kekuatan militernya, serta dapat memberikan dukungan kepada sekutu dan sahabat-sahabatnya. Faktor-faktor eksternal, termasuk tekanan AS di bawah Reagan dalam kompetisi persenjataan mutakhir yang mahal, turut mempengaruhi mundurnya US sebagai kekuatan adikuasa. Tetapi, penyebab utama ialah kemerosotan ekonomi US yang tidak dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok dari rakyatnya sendiri.

Dengan demikian, apakah akan timbul ancaman jika politik luar negeri US kembali pada pola-pola konfrontasi dalam kebijaksanaan luar negerinya bila Gorbachev digantikan rezim baru yang konservatif? Kemungkinan ini memang kecil, karena kekuatan ekonominya yang diperlukan untuk mendukung kebijaksanaan yang konfrontatif itu tidak akan dapat dipulihkan dalam jangka waktu menengah. Di samping itu, yang menjadi tantangan pula bagi US di masa mendatang ialah bagaimana dapat *survive* sebagai suatu konfederasi baru di antara 9 dari 15 negara-negara yang ada (minus tiga negara-negara Baltik dan tiga negara Caucasus, yang pasti tidak dapat dipertahankan sebagai bagian dari US di masa mendatang). Dalam hal ini, perkembangan ekonominya akan sangat berpengaruh terhadap kemungkinan *survival* tersebut.

Akibat dari berakhirnya Perang Dingin ini pertama-tama ialah terjadinya perubahan yang sistemik dalam hubungan internasional. Konfrontasi yang menyeluruh semenjak Perang Dunia II telah buyar dan karena itu suatu konfrontasi total antara dua sistem yang memiliki perbedaan mendasar dan menyeluruh serta bersenjata nuklir telah dapat diatasi. Dengan demikian, resiko perang total yang dapat menghancurkan umat manusia telah dapat ditekan sampai tingkat minimal. Meskipun masih merupakan suatu kekuatan militer yang besar dan bersenjata nuklir, karena perkembangan dalam negerinya Uni Soviet tidak lagi memiliki kemauan politik atau kekuatan ekonomi yang cukup untuk mendukung suatu konfrontasi militer yang besar. Memang bahaya tetap ada bila perkembangan dalam negerinya mengarah

kepada kediktatoran baru yang konservatif atau berantakan menjadi beberapa negara merdeka yang tidak ada kendalinya yang jelas dan bersenjata nuklir. Tetapi kemungkinan-kemungkinan tersebut tidak dapat dipertahankan untuk jangka yang cukup lama tanpa bantuan dan hubungan politik dan terutama ekonomi dengan negara-negara Barat.

Berakhirnya bahaya besar itu tidak berarti bahwa hubungan internasional telah menjadi suatu hubungan yang ditandai oleh perdamaian dan keadilan atau telah mencapai suatu hubungan tanpa konflik di masa mendatang. Yang paling dapat diharapkan di masa depan ialah Orde Baru Dunia akan membuka kesempatan dan sekaligus tantangan dalam mengatasi kekuatan-kekuatan dan bahaya-bahaya yang akan mengacaukan dunia. Berakhirnya Perang Dingin bukan berarti kita telah memasuki suatu ''era perdamaian yang abadi''. Karena, meskipun Perang Dingin telah selesai masih banyak masalah dan tantangan yang dihadapi hubungan internasional.

Tantangan yang harus dihadapi, antara lain bagaimana mengatur akibat-akibat berakhirnya Perang Dingin tersebut terhadap hubungan antara AS-US yang masing-masing akan mengalami suatu fase *inward looking,* karena masing-masing mengalami masalah dan tantangan dalam negeri yang cukup besar. Seperti yang telah disinggung di atas, perkembangan dalam negeri US mengalami kemerosotan yang paling parah. Seperti yang telah kita ketahui selama lebih dari 70 tahun terakhir ini, eksistensi US sebagai suatu federasi besar sedang mengalami krisis mendalam yang pada gilirannya akan menentukan nasib US. Dalam hal ini, nasib Uni Soviet di masa mendatang juga sangat ditentukan oleh berhasil atau tidaknya US dalam mengatasi tantangan ekonomi dan politik, khususnya dalam mengatasi masalah hubungan antara pemerintah sentral dan negara-negara bagian. Di lain pihak, AS juga sedang mengalami tantangan-tantangan dalam negeri yang *critical* dalam perkembangannya di masa depan sebagai negara adikuasa.

Masalah yang dihadapi AS bukan hanya bagaimana mengatasi *twin deficits* dalam bidang ekonominya, tetapi yang lebih mendalam lagi adalah dalam menghadapi tantangan di bidang pendidikan, penelitian, masalah kesatuan bangsa, perbaikan infrastruktur fisik dan kesehatan penduduknya, serta perubahan-perubahan struktur di berbagai bidang ekonominya. Perkembangan-perkembangan ini melahirkan keterbatasan dalam kebijaksanaan luar negeri dan pertahanan AS di masa depan, yang tidak begitu saja dapat diandalkan untuk mengatasi masalah-masalah dan konflik internasional bila kepentingan nasionalnya tidak memiliki kaitan yang jelas bagi rakyatnya sendiri. Karena itu, perlu dipertanyakan apakah dunia yang ''bipolar'' telah menjadi ''unipolar''.

Argumen yang lebih tepat ialah bahwa dunia sungguh-sungguh telah menjadi ''multipolar'', kecuali dalam masalah-masalah militer yang dalam arti sempit untuk sementara masih tetap bersifat ''bipolar''. Artinya, meskipun AS akan tetap merupakan satu-satunya *superpower* yang sungguh-sungguh berpengaruh di bidang poltiik, ekonomi dan militer serta budaya sekalipun, tetapi dalam mencapai kestabilan, dan perdamaian dunia diperlukannya aliansi-aliansi yang dapat berubah-ubah untuk masalah-masalah yang berlainan. Dalam perkembangan demikian, PBB akan memegang peran yang lebih penting untuk mengatasi

atau mencegah konflik-konflik regional dan internasional di masa yang akan datang.

Konflik-konflik regional tidak akan berkurang, bahkan dapat bertambah jumlahnya, karena negara-negara besar tidak dapat lagi "mengatur" aktor-aktor regional tersebut seperti dahulu. Namun harus diakui bahwa konflik-konflik regional tidak mudah untuk berkembang menjadi konflik antara US dan AS seperti di zaman Perang Dingin. Semakin meluasnya globalisasi di bidang ekonomi dan bersatunya dunia karena pengaruh telekomunikasi yang canggih (proses integrasi), semakin tumbuh pula nasionalisme yang sempit dan berlebihan, ditambah dengan masalah-masalah etnis dan agama di dalam suatu negara atau antarnegara (proses fragmentasi).

Bahkan, berakhirnya Perang Dingin yang telah menahan proses fragmentasi tersebut selama lebih dari 45 tahun, telah membangkitkan kembali sentimen-sentimen primordial lama. Tetapi di lain pihak kerja sama dan pendekatan regional terhadap masalah-masalah/konflik-konflik regional pun makin menonjol, karena ternyata pendekatan internasional melalui PBB saja tidak akan memadai. Karena itu perlu dilengkapi dengan pendekatan regional. Bahkan sering terjadi pendekatan regional yang lebih dahulu mencari penyelesaian, baru kemudian dilengkapi dengan pendekatan DK-PBB, seperti dalam masalah Kamboja.

Menonjolnya masalah-masalah ekonomi dalam hubungan internasional tanpa adanya Perang Dingin telah menimbulkan masalah-masalah baru di dalam hubungan antara sekutu-sekutu lama, khususnya antara AS, Jepang, dan Jerman, dan antara negara-negara Barat, terutama EC, dengan Eropa Tengah dan US. Masalah-masalah hubungan negara industri dengan negara-negara berkembang menjadi akut kembali karena belum ada rumusan-rumusan baru untuk mengatasi masalah yang demikian eksplosifnya di masa mendatang. Komplikasi masalah bertambah karena di antara negara-negara berkembang terjadi pula divisi antara negara-negara yang dapat berkembang dengan pesat (Asian NIC's dan ASEAN) dan yang mandeg (Afrika).

Masalah-masalah baru di dalam hubungan internasional seperti lingkungan, imigrasi, perdagangan obat bius, terorisme dan penjualan senjata pembunuhan massal, perlu pula dijadikan masalah-masalah bersama karena potensinya yang dapat mengganggu perdamaian dan kestabilan internasional dan regional. Cara-cara mengatasi masalah-masalah ini belum jelas, sedangkan kerja sama internasional untuk mengatasi masalah-masalah baru ini masih sangat lemah dan baru pada tahap awal. Di samping itu masalah-masalah tersebut ada yang mewakili kaitan erat dengan masalah-masalah dalam negeri suatu negara, sehingga menimbulkan komplikasi karena sensitifnya masalah-masalah tersebut.

Pada akhirnya masalah-masalah dalam negeri seperti masalah-masalah hak asasi, sistem ekonomi dan politik yang dianut suatu negara, masalah ketidakstabilan nasional dan *rule of law,* dapat mempengaruhi kestabilan dan keamanan regional. Masalah-masalah ini telah menjadi persoalan karena adanya kecenderungan intervensi dari luar tanpa izin atau kehendak negara yang bersangkutan. Intervensi di Granada, Panama, dan Liberia tidak sempat menimbulkan masalah besar karena dampaknya yang terbatas dalam fora internasional. Tetapi, masalah Irak pasca-Perang Teluk telah menimbulkan pertanyaan mengenai tercipta atau tidaknya

suatu prosedur mengenai intervensi internasional tanpa diminta atau disetujui negara yang bersangkutan untuk masa depan.

Dari uraian di atas jelas bahwa dengan berakhirnya Perang Dingin, hubungan internasional telah memasuki suatu tahap baru. Pengalaman dari Perang Teluk telah melahirkan era yang memungkinkan kerja sama internasional, baik melalui PBB ataupun melalui kerja sama regional, untuk mencegah dan mengatasi konflik dan kekacauan secara lebih baik.

Dengan demikian, pandangan Teilhard de Chardin bahwa perkembangan dunia dan manusia selalu membawa kemajuan memang benar. Namun, perlu diingat bahwa semuanya itu masih dalam perkembangan yang panjang untuk masa-masa mendatang. Karena itu pula, hubungan internasional sebagai bagian dari hidup kemanusiaan masih jauh dari kesempurnaan, perdamaian dan keadilan.

Karangan ini untuk sebagian besar ditulis sebelum munculnya usaha kudeta terhadap kepemimpinan Gorbachev, sehingga nadanya agak optimistis untuk masa depan Orde Dunia Baru. Peristiwa penggulingan Gorbachev menunjukkan bahwa tetap ada kemungkinan kembalinya suatu fase yang tidak menentu dalam hubungan antara AS dan US, dengan segala akibatnya bagi kestabilan, keadilan dan perdamaian dunia.

Kalau melihat faktor-faktor dalam negerinya, yang penuh dengan tantangan di segala bidang, terutama di bidang ekonomi dan politik, dari awal sudah diragukan apakah rezim keras ini dapat bertahan, meskipun untuk jangka waktu yang pendek. Dengan adanya masalah-masalah dalam negeri yang begitu parah, dapat diperkirakan bahwa rezim keras ini akan lebih memusatkan perhatiannya kepada masalah-masalah dalam negeri itu. Hal itu tidak berarti mereka tidak dapat menjadi *spoiler* dalam usaha-usaha mencari orde baru dunia ataupun penyelesaian konflik-konflik regional seperti di Timur Tengah.

Tetapi yang jelas mereka tidak akan mampu mengembalikan kebijaksanaan luar negeri konfrontatif yang lama terhadap AS dan Barat, apalagi mengembalikan pemisahan Eropa yang telah diatasi oleh kebijaksanaan-kebijaksanaan Gorbachev selama enam tahun yang lalu. Hal ini disebabkan oleh masih dapat dipertanyakannya dukungan rakyat terhadap kebijaksanaan keras, demoralisasi militer US, dan tidak adanya kemampuan ekonomi untuk mendukung tindakan dan kebijaksanaan ekstrem tersebut. Terhadap kawasan Asia Pasifik, belum terlihat perubahan-perubahan yang mendalam di bidang militer seperti di kawasan Eropa. Sementara, partisipasi politik dan ekonomi US di kawasan ini baru saja dimulai dan masih sangat terbatas. Karena itu, pengaruh langsung peristiwa kudeta atas Gorbachev untuk kawasan ini bisa dikatakan kecil. Tetapi, dampak dari perkembangan internasional terutama dalam hubungan antara US dan AS di kawasan Eropa dan Timur Tengah, dapat mempengaruhi suasana kawasan Asia Pasifik yang sedang menuju pada dialog politik keamanan dan kerja sama ekonomi secara riil dan positif.

Implikasi penggulingan Gorbachev memang ada, tetapi tidak untuk waktu yang lama dan mendasar karena perkembangan dalam negeri US sendiri, di mana hubungan ekonomi dengan pihak Barat merupakan hal yang vital. Perubahan-perubahan selama enam tahun ini, terutama sejak Perjanjian 23 April 1991 antara Pusat dan sembilan Republik lainnya serta Pemilu tanggal 12

Juni 1991 di Rusia, telah menunjukkan arah perubahan mendasar dari komunisme kepada demokrasi dan ekonomi pasar yang tidak dapat dibendung lagi. Tetapi, *Putsch* yang dicoba tanggal 19 Agustus 1991 itu telah mengalami kegagalan dan diharapkan US di bawah Gorbachev dan Rusia di bawah Yeltsin dapat memacu suatu program yang lebih progresif dan berani ke arah demokrasi dan *free market* seperti yang diidamkan oleh seluruh rakyat Rusia.

Perkembangan Baru di Dunia Internasional

Perkembangan AS dan US Pasca-Perang Dingin dan Pengaruhnya terhadap Hubungan Internasional

Perkembangan AS

Masalah pokok yang dihadapi AS ialah bagaimana menjadikan kepemimpinan yang telah ditunjukkannya dalam mengakhiri Perang Dingin, dan kemudian selama Perang Teluk, sebagai contoh bagi kepemimpinannya di masa yang akan datang.

Dengan perkataan lain, apakah dengan runtuhnya US sebagai suatu kekuatan adikuasa maka dunia dan hubungan internasional menjadi "unipolar" dengan AS sebagai kekuatan adikuasa yang tunggal dengan segala kemungkinan ekses-eksesnya terhadap hubungan internasional yang damai dan adil? Kalau dilihat dari sudut perkembangan di dalam negerinya, dapat diperkirakan bahwa AS akan "dipaksa" memberi perhatian yang serius pada masalah-masalah domestik. AS sedang menghadapi berbagai persoalan mendasar dan dalam periode perubahan yang mendalam dan karenanya memerlukan perhatian dari kepemimpinan nasionalnya. Masalah-masalah itu bukan hanya masalah ekonomi saja, dalam arti berkurangnya *saving* dan investasi, penelitian dan pendidikan, perbaikan *inner cities* dan infrastruktur ataupun produktivitas di bidang industri dan *manufacturing,* tetapi juga masalah sosial dan politik yang lebih mendalam.

Kalau sampai sekarang belum ada perhatian terhadap masalah-masalah demikian, hal itu disebabkan oleh permainan politik dalam negeri yang dangkal tanpa pandangan jauh ke depan, sehingga masalah-masalah pokok seperti pendidikan dan penyertaan kelompok minoritas demi produktivitas nasional tidak tercapai. Begitu pula masalah intra generasional antara generasi muda dan tua mengenai beban ekonomi yang harus ditanggung di masa depan melalaui *social security,* serta tidak ada pihak yang mau bertanggung jawab untuk memperbaiki masa depan, sehingga masalah-masalah strategis ini belum terselesaikan.

Lagipula, hingga kini belum terjadi krisis-krisis nasional yang dapat menggoncangkan opini rakyatnya. Sebab lain ialah karena kepemimpinan politik di AS sekarang ini sedang mengalami suatu kemacetan yang disebabkan oleh perbedaan kepentingan yang saling bertentangan di antara para pemimpin politik mengenai masalah perbaikan ekonomi. Karena itu, tidak ada yang berani menanggung risiko dengan mengambil kebijaksanaan-kebijaksanaan tertentu tetapi dapat menyebabkan kekalahan dalam pemilu karena kebijaksanaan yang tidak populer.

Jadi, yang menyebabkan keterbatasan AS untuk ikut serta dalam memimpin perkembangan internasional di masa men-

datang bukanlah *imperial overstretched* tetapi karena secara politis AS tidak mau dan tidak mampu mengatasi masalah-masalah dalam negerinya yang demikian kritis. Dengan berakhirnya Perang Dingin yang telah menjadi *rationale* para pemimpin AS mengenai peran AS sejak Perang Dunia II, sulit untuk meyakinkan rakyat AS yang sedang mengalami masalah-masalah dalam negeri yang besar dan memerlukan biaya yang besar pula, untuk menjadikan kembali AS sebagai ''pengatur'' atau polisi'' dunia. Di samping itu, sulit bagi AS untuk meneruskan peran kepemimpinannya di dunia tanpa lawan yang jelas, yang dapat merongrong pertahanan negara dan wilayahnya, dan tanpa ada desakan untuk menyebarkan ide-ide liberalisme di dunia. Lagipula, peran sebagai polisi dunia internasional tidak cocok dengan kepribadian rakyat AS.

Karena itu dapat diperkirakan bahwa peran AS dalam hubungan internasional di masa mendatang akan berkurang. Untuk sementara, para aktivis dalam hubungan internasional seperti Presiden Bush memang masih mendapat angin dengan berakhirnya Perang Teluk yang telah memberikan perasaan bangga kepada rakyatnya. Tetapi, dengan hilangnya alasan pokok bagi peran aktif AS, bersamaan dengan beratnya masalah-masalah dalam negeri, rakyat AS akan memilih sasaran-sasaran dan peran yang lebih realistis dan sederhana dalam Orde Baru Dunia yang akan datang. Hal itu tidak berarti bahwa AS akan mundur dari hubungan internasional seperti yang pernah terjadi sesudah Perang Dunia I sampai menjelang Prang Dunia II. Keterlibatan dan ketergantungan AS dengan dunia luar, terutama di bidang ekonomi, cukup besar. Misalnya 13% dari GNP AS diekspor ke luar negeri (20% dari barang-barang industri, 30% dari hasil pertanian); berjuta-juta buruh di AS tergantung pada ekspor tersebut; produksi cabang-cabang perusahaan AS di luar negeri menjadi bagian integral dari keberhasilan perusahaan-perusahaan AS, yang keuntungannya tergantung dari hubungan luar negeri. Di samping itu, impor energi dan bahan-bahan mentah merupakan hal yang vital bagi AS. Akhirnya, dapat dikatakan AS sangat tergantung pada stabilitas politik dan akses terhadap ekonomi mitra dagangnya. Semuanya itu cukup penting secara ekonomi dan strategis bagi AS.

Yang masih perlu dipertanyakan ialah, apakah kemerosotan sistem perdagangan dan ekonomi internasional yang sekarang sedang mengalami krisis akan dipandang oleh rakyat AS sebagai pengganti US dan komunisme sebagai ancaman yang baru? Masalah-masalah ekonomi tersebut memang mengandung pertentangan, tetapi juga kerja sama dan masalah hubungan ekonomi tidak menyeluruh dan sekonkret ancaman US di masa lalu. Persoalan ekonomi pasti akan menimbulkan masalah baru, tetapi tidak dapat menggantikan ancaman US di zaman Perang Dingin.

Seperti yang telah disebut di atas, fase sekarang ini adalah fase transisi di AS, di mana pengertian-pengertian lama masih dipakai untuk menilai fase baru yang belum pernah ada presedennya di dalam sejarah. US ambruk bukan karena kekalahan perang tetapi karena keruntuhan sistem ekonominya dari dalam yang kemudian mempengaruhi sistem-sistem lainnya di bidang politik, sosial dan ideologi. Tetapi, pengaruh ide-ide dan pengalaman lama tidak mudah dilepaskan begitu saja, terutama bila ide-ide dan pengalaman tersebut membawa kemenangan bagi AS. Dengan tidak adanya kepastian di masa depan, dirasa ada gunanya untuk tidak

begitu saja mengubah kebijaksanaan yang lama, meskipun telah terjadi perubahan-perubahan dalam situasi sekarang ini.

Agar kebijaksanaan-kebijaksanaan lama, yaitu partisipasi AS dan kepemimpinannya dalam menyusun orde internasional baru, dapat diterima rakyat AS, maka pengurangan ongkos-ongkosnya dalam bentuk pengorbanan keuangan dan manusia menjadi penting. Karena itu, suatu keseimbangan baru antara sasaran-sasaran yang terbatas dan pengurangan beban dalam mencapai sasaran-sasaran itu menjadi penting artinya bagi diterimanya peran AS di masa mendatang oleh rakyatnya. Dengan demikian, AS akan lebih memainkan perannya dalam hubungan internasional bersama-sama dengan peran negara-negara lain dalam rangka berbagi beban, seperti yang telah ditunjukkannya dalam Perang Teluk.

Perkembangan US

Di atas telah diuraikan bahwa runtuhnya US sebagai negara adikuasa berarti bahwa perannya dalam ikut merumuskan orde internasional baru akan terbatas. Namun, hal itu tidak berarti bahwa US tidak berperan sama sekali. Karena kekuatan militernya masih cukup besar, meskipun landasan ekonomi dan politiknya semakin berkurang. Dalam fase transisi, keikutsertaan US masih diperlukan untuk memudahkan mencari penyelesaian internasional atas masalah-masalah dunia dan regional, seperti terlihat dalam Perang Teluk. Masalah-masalah pokok yang dihadapi US demikian kritis dan vital, sehingga penyelesaiannya akan menentukan bertahan tidaknya sebuah US yang telah dikenal sejak 70 tahun yang lalu.

Di bidang ekonomi, masalah yang dihadapi US ialah bagaimana mengubah sistem ekonomi terpusat dan diatur oleh birokrasi dengan suatu sistem campuran antara ekonomi terencana (dengan sektor publiknya) dan ekonomi pasar. Sistem campuran ini merupakan fase transisi menuju sistem pasar dan dijalankan terutama oleh pelaku-pelaku swasta. Ada yang berpendapat bahwa US harus mengarah kepada ekonomi pasar secara cepat, drastis, dan konsekuen dengan menghilangkan subsidi secara bertahap dan dalam waktu yang tidak lama, mengakui hak milik, serta menjual perusahaan-perusahaan negara pada rakyat dan swasta. Sedangkan akibat-akibatnya terhadap tingkat inflasi dan produksi dapat diatasi dengan bantuan luar negeri (model Polandia).

Di samping itu, ada yang berpendapat agar perubahan dilakukan secara bertahap dan pada akhirnya akan menuju suatu sistem ekonomi campuran antara sistem terencana dan pasar dengan peran pemerintah dan swasta yang berdampingan. Pertarungan antara jalan yang drastis dan pintas atau evolusioner dan bertahap ini belum selesai di US. Di samping itu, KTT 7 negara-negara industri Barat mengaitkan persoalan itu dengan pentingnya perombakan-perombakan politik yang diperlukan bagi keberhasilan perubahan di bidang ekonomi. Karena kedua masalah itu belum selesai, negara-negara industri pada KTT London masih bersikap mendua mengenai bantuan besar-besaran untuk US.

Di bidang politik, ada dua masalah besar yang saling berkaitan yang dihadapi US. *Pertama,* masalah penerimaan kepemimpinan partai komunis oleh rakyat US, terutama oleh para pendukung-pendukung demokrasi. *Kedua,* masalah pengaturan hubungan antara pusat dan daerah di masa mendatang. Dalam perkembangan demokrasi di US, ke-

peloporan partai komunis sedang digerogoti oleh para "demokrat" dengan berbagai cara, sedangkan Gorbachev masih mencoba mengubah partai dan komunisme untuk menjadi lebih manusiawi. Akhirnya, pada Pemilu Rusia 12 Juni 1991 yang lalu terjadi perubahan drastis seperti yang terjadi di Eropa Timur pada tahun 1989, ketika Gerakan Solidaritas menang dalam Pemilu di Polandia dan terpaksa dijadikan pemimpin pemerintahan Polandia berdampingan dengan Partai Komunis di bawah Jaruelski.

Dalam Pemilu Rusia 12 Juni 1991, Boris Yeltsin, Gavrill Popov (Walikota Moskow) dan Anatoly Sobchak (Walikota Leningrad) berhasil menang dengan jumlah suara sekitar 60-65%. Pemilu itu merupakan pertarungan antara "Komunis" dan "Demokrat", di mana para demokrat secara terbuka ingin menghapuskan struktur-struktur totaliter demi *rule of law,* "milik pribadi" dan "pasar".

Dalam masalah hubungan pemerintahan pusat dan daerah/negara-negara bagian, telah dicapai perjanjian antara pusat dengan sembilan negara bagian pada tanggal 23 April 1991, atau dikenal dengan nama perjanjian "9+1", yang merupakan suatu kemenangan bagi kelompok negara-negara bagian yang dipimpin Yeltsin. Meskipun perjanjian ini merupakan hasil kompromi karena Gorbachev mendapat dua konsesi yaitu dicanangkan "disiplin kerja" dan larangan akan pemogokan, sembilan negara bagian mendapat hasil yang jauh lebih banyak. Perjanjian itu secara implisit mengakui hak negara-negara Baltic dan Caucasus untuk memisahkan diri; peralihan kekuasaan administratif dan ekonomi yang penting dari pemerintahan pusat kepada republik-republik; dan janji akan dibentuk konstitusi baru dan suatu Pemilu yang sungguh-sungguh demokratis di seluruh US pada tahun 1992. Dalam protokol Perjanjian 23 April 1991 yang tidak diumumkan tersebut, Yeltsin memenangkan pula dua hal: televisi yang independen untuk republiknya dan KGB yang dalam beberapa hal terpisah dari pusat. Karena itu, *Agreement* atau *Round Table* tanggal 23 April tersebut dapat ditafsirkan sebagai proses peralihan kekuasaan sejati yang pertama kali terjadi di US. Meskipun, untuk merampungkan proses peralihan tersebut harus dilanjutkan dengan proses peralihan di bidang-bidang yang lain.

Dengan kesepakatan tersebut sebagai landasan, dapat dikatakan Pemilu Rusia tanggal 12 Juni itu telah memberikan hasil yang fundamental bagi Rusia, yaitu dengan adanya pemerintahan nonkomunis pertama yang masih harus berbagi kuasa dengan rezim partai komunis yang masih berfungsi seperti di Polandia dua tahun yang lalu (1989). Di masa mendatang, salah satu di antara mereka harus mengalah seperti halnya di Polandia ataupun di Rusia pada tahun 1917. Para demokrat di bawah Yeltsin mencoba memenangkan pertarungan tersebut dengan menghapuskan sel-sel Partai dari berbagai badan-badan ekonomi dan mengharuskan para ketua dari "Soviet-Soviet" (badan-badan perwakilan) di seluruh Rusia untuk ikut mempertaruhkan kedudukannya dalam Pemilu. Dengan demikian, perombakan politik yang dianggap sebagai syarat mutlak itu, harus mendahului perombakan ekonomi. Pada tahap berikutnya, adalah rakyat yang selanjutnya terpaksa harus menderita akibat perombakan ekonomi seperti yang dialami Polandia.

Karena masalah-masalah dalam negeri yang demikian parahnya, dapat diperkirakan bahwa US akan menjadi *inward looking* dan tidak akan mampu mendukung suatu

kebijaksanaan luar negeri yang ekspansif seperti terjadi pada tahun 1970-an sampai pertengahan 1980-an, ketika Gorbachev menghentikannya dan mengubahnya dengan kebijaksanaan baru. Kalaupun sekarang ini AS masih mengajak US untuk mengatur hubungan internasional yang baru, semuanya itu demi mengatasi fase transisi, terutama karena memang kekuatan militer US masih besar dengan persenjataan nuklir. Namun, di masa yang akan datang US akan lebih memusatkan perhatian pada fase pembenahan dalam negeri baik dari segi ekonomi maupun politik, sehingga tidak dapat diharapkan untuk berbuat banyak dalam bidang luar negeri.

Karena itu, demi pembangunan ekonomi dan kestabilan politiknya, arah kebijaksanaan US terhadap Eropa Tengah tidak akan berubah. Kebijaksanaannya terhadap Jepang akan berubah melalui jalan kompromi tentang *Northern Territories.* US juga akan mengurangi persenjataan di Pasifik, dan bersama-sama AS dan PBB akan mencoba untuk ikut mencari penyelesaian konflik-konflik regional seperti di Timur Tengah, Jazirah Korea, Kamboja, dan lain-lain.

Jadi, kalaupun sekarang kelihatannya ada *duopoly* antara US-AS dalam berbagai masalah dunia dan regional, semuanya itu harus diterima karena fase transisi ini. Selama itu peran US masih bermanfaat untuk mencari penyelesaian masalah-masalah regional dan mondial tersebut. Namun, terasa bahwa yang sebenarnya partner yang aktif adalah AS. Kalau kerja sama ini lebih tampak dalam masalah-masalah keamanan, dalam kerja sama ekonomi internasional peran US hampir tidak dirasakan. Masih perlu diamati bagaimana hubungan ini akan berkembang di masa yang akan datang, karena arah perkembangan US masih belum jelas, apakah akan benar-benar demokratis, lebih totaliter atau justru akan bersifat anarkis. Tetapi jelas bahwa masalah-masalah dalam negerinya akan meminta perhatian serius, sehingga peran AS dalam merumuskan Orde Dunia Baru akan kurang menonjol.

Masalah-masalah Regional, Lembaga-lembaga Regional dan Usaha Pembentukan Orde Baru Dunia

Di atas telah dijelaskan bahwa meskipun Perang Dingin telah selesai dan ketegangan serta konfrontasi antara kedua kekuatan adikuasa yang dapat membawa perang dunia telah berakir, hal itu tidak berarti terselesaikannya konflik-konflik regional. Karena, konflik-konflik tersebut memiliki alasan-alasan tersendiri, bukan disebabkan oleh Perang Dingin.

Karena itu dapat diperkirakan bahwa konflik-konflik semacam itu akan terus berlanjut. Masalah Timur Tengah, Cyprus, Kamboja, Kashmir dan Jasirah Korea merupakan contoh-contoh yang jelas. Bahkan benua Eropa pun tidak terlepas dari konflik-konflik etnis, regional dan religius yang sudah lama ada. Hanya saja, Perang Dingin berhasil meredam konflik-konflik itu sehingga tidak muncul ke permukaan. Contoh yang paling jelas sekarang ini ialah Yugoslavia, sedangkan negara-negara lain di Eropa Tengah merasa tekanan-tekanan bersejarah ini, seperti antara Cheko dan Slovakia, atau antara Hongaria dan Romania, Jerman dan Polandia dengan minoritas-minoritasnya tersendiri. Bahkan US akan lebih merasakan tekanan-tekanan tersebut di masa yang akan datang, bukan hanya dari republik-republik Baltic atau Caucasus saja, tetapi juga dari bagian Soviet Tengah yang

beragama Islam.

Usaha menciptakan orde internasional baru mendapat dorongan yang kuat dari perkembangan pasca-Perang Teluk. Dengan selesainya Perang Dingin, untuk pertama kalinya terdapat satu situasi konflik yang "murni" dalam arti: agresi jelas dan langsung, suatu kawasan yang vital karena minyak, kerja sama sampai tingkat tertentu antara kedua negara adikuasa, suatu kesempatan menempa orde internasional yang baru di mana landasannya adalah keadaan sekuriti bersama *(collective security)* setelah Perang Dingin selesai.

Namun tidak dapat diharapkan bahwa konflik-konflik regional lainnya akan sama vitalnya dengan Perang Teluk, sehingga menyebabkan AS akan bekerja sama dengan US dan anggota-anggota tetap DK-PBB atau dengan anggota-anggota lainnya. Karena itu dirasakan bahwa di samping PBB harus diperkuat terus sebagai badan dunia untuk mencegah maupun mengatasi konflik, harus ada pula kerja sama regional, yang lebih sensitif dan lebih aktif memperhatikan kawasannya karena kerja sama demikian lebih berkepentingan langsung dalam menjaga kestabilan, perdamaian dan kemakmuran. Di atas alasan pokok ini ditambahkan pula kenyataan bahwa badan-badan PBB belum sempat diubah sesuai dengan kebutuhan perkembangan pasca-Perang Dingin, meskipun dalam Perang Teluk PBB dapat menunjukkan kemajuan yang sangat berarti bagi tugas-tugas dan wewenangnya di masa depan.

Berbicara mengenai masalah-masalah regional dan badan-badan regional, maka yang pertama-tama harus dikemukakan ialah perkembangan di kawasan Eropa. Karena kawasan itulah yang menjadi pertaruhan utama antara blok Barat dan Timur selama Perang Dingin, dan kawasan itu pulalah yang berkembang paling maju dalam mengatasi pemisahan yang terjadi selama 45 tahun setelah Perang Dingin selesai. Eropa juga menunjukkan kemajuan yang berarti dalam pembentukan lembaga-lembaga regional, meskipun prosesnya belum selesai.

Dengan ditandatanganinya CFE *(Treaty of Conventional Armed Forces in Europe)* dan *Charter of Paris for a New Europe* yang mengandung *Conference on Security and Cooperation in Europe* (CSCE) di Paris pada tanggal 19 November 1990, sekaligus US telah menutup kemungkinan untuk kembali "menguasai" bekas negara-negara Pakta Warsawa ataupun memisahkan Eropa kembali. Treaty Paris tersebut telah membentuk pula badan kerja sama dan keamanan bersama Eropa yang terdiri dari 34 negara (dengan kemungkinan Albania akan ikut serta dalam waktu dekat). Pada awalnya badan ini akan berfungsi sebagai wadah dialog mengenai keamanan di Eropa, yang selanjutnya dapat dikembangkan menjadi badan yang akan mengatur politik dan keamanan Eropa, bila ada persetujuan bersama, sesuai dengan ide *European Confederation* dari Presiden Mitterand.

Namun, CSCE belum memiliki mekanisme yang lengkap untuk mengatur keamanan Eropa seperti terlihat dalam keterbatasannya mengatur "perang saudara" di Yugoslavia. Karena itu, NATO, melalui *Trans-Atlantic Declaration* di Paris yang diadakan oleh AS dan EC, perlu dipertahankan terus dan masih relevan. EC juga memerlukan suatu "tonggak Eropa" untuk mengatur masalah-masalah khusus keamanan Eropa seperti masalah Yugoslavia. Untuk sementara ini, kekurangan tersebut dicoba diisi oleh WEU *(Western European Union)* meskipun belum berhasil. Dalam hal ini WEU dianggap sebagai tangan militernya EC, te-

tapi belum dapat diterima oleh seluruh EC (seperti terlihat dari anggotanya, yaitu baru sembilan dari 12 anggota EC).

Di samping masalah keamanan yang cukup rumit yang meliputi masalah struktur keamanan yang baru untuk seluruh Eropa (termasuk negara-negara Eropa Tengah dan US); hubungan dengan AS; masalah *irredentist* etnis dan religius di Eropa Tengah dan di Balkan, perkembangan ekonomi di kawasan ini memerlukan perhatian juga. Pada akhirnya, yang menjadi persoalan ialah penyertaan negara-negara Eropa Tengah dan akhirnya US ke dalam ekonomi Eropa Barat (EC) dan negara-negara Barat pada umumnya (termasuk AS, Kanada dan Jepang). Karena hal itu akan menjamin mampu tidaknya negara-negara tersebut menjaga kelangsungan hidupnya dengan baik di masa depan. Hal ini sangat erat hubungannya dengan masalah yang dihadapi EC, yaitu apakah harus mendahulukan *pendalaman* di antara 12 negara anggota sekarang dengan kerja sama di bidang finansial moneter, sampai pula pada bidang politik-keamanan (pandangan Brussels yang didukung Perancis dan Italia), atau mendahulukan *perluasan,* dalam arti menerima pula anggota-anggota baru secara bertahap dengan menunda pelaksanaan kerja sama finansial moneter dan politik keamanan (pandangan Inggris).

Jelas bahwa Perang Teluk dan runtuhnya kesatuan di Yugoslavia melahirkan masalah baru yang riil dan mendesak bagi EC, karena jelas bahwa EC belum dapat berperan sebagai kesatuan politik dalam menghadapi kedua peristiwa tersebut. Padahal, di masa depan EC perlu menunjukkan adanya kepemimpinan dan kesatuan pendapat, apalagi dalam masalah Yugoslavia yang dianggap sebagai masalah khusus Eropa di mana EC harus dapat memimpin penyelesaiannya. CSCE sebagai badan yang semestinya mengatur keamanan seluruh Eropa, seperti yang telah diduga sebelumnya terhambat oleh prinsip konsensus dalam pengambilan keputusan, karena US menolak campur tangan CSCE dengan alasan masalah Yugo tersebut adalah masalah dalam negeri yang terletak di luar wewenang CSCE. Sikap ini menunjukkan bahwa US tidak menghendaki suatu preseden yang kelak dapat dipaksakan dalam masalah yang menyangkut antara pemerintah pusat dan republik-republiknya.

Hal lain yang masih menjadi masalah di kawasan Eropa ialah peran Jerman di masa mendatang baik di bidang ekonomi dan politik keamanan. Dari perkembangan penyatuan Jerman, dan karena pengalamannya di masa lalu, jelas bahwa Jerman tidak ingin berjalan sendiri di Eropa. Sejak Perang Dunia II, Jerman (Barat dan Timur) telah dimasukkan ke dalam suatu kerangka regional agar dapat diawasi. Sekarang ini, dengan selesainya Perang Dingin dan reunifikasi, Jerman mempunyai kebebasan kembali untuk menentukan perannya di Eropa kelak.

Dari proses penyatuan maupun dari keengganannya untuk ikut dengan kekuatan militer dalam Perang Teluk jelas bahwa Jerman tidak akan mencari jalan sendiri dalam bidang politik keamanan, tetapi lebih memilih berjalan bersama-sama dengan negara-negara Eropa lainnya dalam CSCE, EC (dan WEU) serta dalam NATO. Di masa mendatang, Jerman akan lebih merasa beruntung untuk berperan melalui kekuatan ekonominya, bukan melalui jalan militer. Yang penting ialah apa yang akan dilakukan Jerman dengan kebebasan untuk menentukan nasibnya, yang sampai sekarang masih bersama-sama dengan negara-negara Eropa lainnya, terutama dengan EC, dan AS.

Kevakuman kepemimpinan politik di Eropa ini, khususnya dalam mengatasi perkembangan di US yang belum menentu di masa depan maupun agar partisipasi Jerman dalam kerja sama regional kawasan Eropa tetap dipertahankan, menjadikan peran AS di Eropa masih tetap penting. Sekarang, peran itu dijalankan melalui NATO. Di masa yang akan datang, mungkin melalui CSCE atau akan dibentuk badan baru yang menjamin hubungan trans-Atlantik dengan AS.

Setelah ''euphoria'' tahun 1989 dengan jatuhnya tembok Berlin, kawasan Eropa jauh lebih realistis dalam menghadapi masalah-masalah yang besar dan sulit, seperti menyusun struktur keamanan yang baru; menyerap negara-negara Eropa Tengah yang menghadapi krisis ekonomi dan politik yang cukup parah; menghadapi perkembangan US; memperdalam atau memperluas EC; dan menentukan peran EC di luar Eropa, termasuk dalam soal Teluk Parsi dan Timur Tengah serta Afrika. Tetapi hambatan utama, pemilahan Eropa dalam dua bagian yang disebabkan Perang Dingin, telah berhasil disingkirkan. Lembaga-lembaga yang diperlukan telah ada meskipun belum sempurna seperti CSCE, EC (dan WE) serta NATO. Yang akan diperlukan di masa mendatang ialah kepemimpinan kenegaraan seperti yang ditunjukkan dalam berbagai krisis yang dialami Eropa sejak Perang Dunia II.

Kawasan Timur Tengah

Kawasan ini menghadapi berbagai masalah yang bersifat primordial seperti masalah Israel-Palestina; hubungan antara negara Arab yang radikal melawan yang konservatif; yang kaya melawan yang miskin; yang Sunni melawan yang Syiah; masalah Arab lawan non-Arab. Faktor-faktor eksternal juga ikut menambah kompleksnya situasi, yaitu ide bahwa negara-negara Barat pada akhirnya merupakan kekuatan nekolim. Selain itu masih banyak masalah lain, misalnya masalah Utara-Selatan, masalah Islam melawan non-Islam, masalah minyak dan penguasaannya, dan masalah alih senjata canggih. Sementara itu pertarungan Timur-Barat, yang dulu sempat menimbulkan kekacauan keamanan, kini telah berkurang. Tetapi, tanpa adanya penyelesaian masalah-masalah primordial, keseimbangan, keamanan dan perdamaian di kawasan ini akan sulit dicapai.

Karena itu, dengan berakhirnya Perang Teluk, baru sebagian kecil yang terselesaikan yaitu mengembalikan kedaulatan Kuwait dari agresi Irak, sedangkan masalah-masalah lain masih banyak yang menghambat kestabilan dan keamanan di sana. Masalah kesatuan Irak dan penentuan rezim mana yang akan mempertahankan keutuhan dan kedudukannya sampai sekarang belum dapat diselesaikan. Bantuan yang diberikan pada bangsa Kurdi dan pemeluk Syiah Irak yang berarti intervensi dalam politik dalam negeri lain tanpa persetujuan negara yang bersangkutan, dapat merupakan preseden yang sulit disebut sebagai bahaya karena kemungkinan justru akan menguntungkan bagi penyelesaian konflik-konflik regional atau nasional di masa yang akan datang.

Masalah Palestina-Israel adalah masalah yang paling sulit diselesaikan di Timur Tengah karena sejarah dan kompleksitas masalahnya. Usaha-usaha Bush dan Baker telah memajukan pendekatan-pendekatan ke arah penyelesaian, dan momentum yang ditimbulkan oleh situasi dan perkembangan pasca-Perang Teluk telah membantu ke arah

penyelesaian. Tetapi posisi Israel begitu bertolak belakang dengan pihak yang lain dalam menerima prinsip *land for peace* yang menjadi dasar usul-usul penyelesaian sengketa, sehingga sulit untuk dapat optimistis mengenai penyelesaian di sana. Masalah prosedural banyak mengalami kemajuan dengan adanya kemungkinan perundingan langsung antara pihak-pihak bersengketa yang akan dimulai dengan konferensi internasional. Adanya kesepakatan antara negara-negara adikuasa untuk mencari penyelesaian juga merupakan kemajuan besar.

Di samping masalah Palestina-Israel, berakhirnya Perang Teluk baru dapat dianggap betul-betul berhasil bila dapat memulai suatu pendekatan realistis dalam menyelesaikan masalah-masalah jangka panjang di sana, yaitu:

- adanya struktur keamanan baru untuk kawasan Timur Tengah, yang terutama mengandalkan kekuatan regional, yaitu kerja sama antara Mesir, Syria, dan Saudi;
- pencegahan dan pelarangan penjualan senjata ABC dan yang canggih lainnya yang dapat menimbulkan kerusakan secara besar-besaran. Langkah awal sudah dilakukan antara Bush, Mitterand dan Major, tetapi langlah-langkah yang lebih konkret, adil dan menyeluruh masih ditunggu;
- usaha-usaha untuk mengatasi jurang yang lebar antara negara-negara kaya dan miskin di kawasan dalam bentuk kerja sama ekonomi regional, bank pembangunan regional dan bantuan pembangunan antar pemerintah (ODA);
- usaha-usaha pada akhirnya untuk ikut membantu perkembangan evolusioner negara-negara Arab ke arah peningkatan partisipasi rakyat dan keterbukaan sistem politiknya sesuai dengan nilai-nilai budaya dan sejarah masing-masing.

Penyelesaian Perang Teluk telah mendorong dimulainya usaha-usaha ke arah penyelesaian masalah-masalah jangka panjang di Timur Tengah. Apakah kesempatan tersebut dipergunakan sebaik-baiknya atau tidak terutama sekali akan tergantung pada kekuatan-kekuatan lokal dan regional di kawasan, di samping dorongan dari bantuan AS yang merupakan satu-satunya kekuatan adikuasa yang mempunyai wibawa untuk itu.

Kawasan Asia Pasifik

Kawasan Asia Pasifik secara relatif telah dapat menjaga kestabilan serta memiliki dorongan yang kuat untuk maju terus secara bersama-sama, seperti yang dapat dilihat dari tiga fenomena di bawah ini:

- dialog-dialog bilateral antara negara-negara yang bertentangan seperti, normalisasi atau pendekatan RI-RRC, US-Jepang, RRC-Vietnam, Taiwan-RRC, US-Korea Selatan, RRC-Korea Selatan, Korea Selatan-Utara, dan Muangthai-Vietnam. Kesemuanya ini disebabkan oleh suasana kerja sama dan hubungan baik yang dialami dunia internasional sejak berakhirnya Perang Dingin. Dengan perkembangan ekonomi yang begitu pesat di Pasifik Asia, dirasakan pula keperluan akan dialog dan kerja sama politik untuk mendukung perkembangan ekonomi yang dinamis dan saling menguntungkan itu;
- konflik-konflik regional seperti Kamboja, Jazirah Korea, *Northern Territories*, Kepulauan Spratly's dan Paracel, dan masalah Taiwan-RRC sedang diusahakan jalan penyelesaiannya, terutama oleh kekuatan-kekuatan regional dan didukung oleh negara-negara besar, melalui PBB dan non-PBB. Dalam usaha penyelesaian ini me-

mang belum ada yang dapat diselesaikan dengan tuntas, dan usaha-usahanya pun masih berbeda-beda bobotnya, tetapi perkembangan ke arah itu cukup menggembirakan dan minimal tidak akan menimbulkan ketidakstabilan besar dalam waktu menengah di kawasan Asia Pasifik;

perkembangan kerja sama ekonomi di kawasan Asia Pasifik, terutama integrasi bidang *manufacturing,* demikian dramatisnya selama enam tahun yang lalu sehingga desakan kerja sama ini dirasakan pula pengaruhnya ke bidang-bidang politik keamanan secara positif. Sudah barang tentu hubungan ekonomi tersebut mengandung friksi, sehingga dirasakan perlu kerja sama regional. Untuk itu telah dibentuk PECC dan APEC untuk mengatasi friksi-friksi yang ada dan untuk memajukan kerja sama regional tersebut secara menyeluruh. Desakan untuk kerja sama bidang politik keamanan itu dimaksudkan untuk menjamin agar kerja sama dan interdependensi ekonomi tersebut lebih mantap, yaitu dengan menciptakan lingkungan yang aman, damai dan adil yang diperlukan bagi kelangsungan upaya itu.

Karena alasan-alasan di atas, dialog politik keamanan menjadi penting bagi kawasan Asia Pasifik. Dialog tersebut akan membicarakan masalah-masalah politik keamanan di kawasan untuk menciptakan *Confidence Building Measures* (CBM), mengatasi sengketa-sengketa regional yang minimal agar tidak menjadi konflik terbuka. Di samping itu, kerja sama dapat ditingkatkan di berbagai bidang dan pada akhirnya bila saling percaya sudah diciptakan, maka dapat pula dipikirkan forum untuk membahas masalah *arms control* di kawasan Asia Pasifik.

Memang kawasan Asia Pasifik berbeda dengan kawasan Eropa, karena kawasan ini lebih kompleks dan aktornya lebih beragam. Di antaranya ada yang memiliki perbedaan kebijaksanaan dengan negara adikuasa karena *non-aligned* seperti Cina, sedangkan strategi kekuatan adikuasa pun tidak simetris (AS berstrategi maritim, sedangkan US kontinental). Model Eropa dan CSCE tidak dapat dicontoh secara keseluruhan. Tetapi elemen yang mendasar dapat dijadikan bahan perbandingan dan pelajaran. Karena kawasan Asia Pasifik hingga kini tidak mengenal lembaga dialog yang diperlukan itu, untuk dapat mencapai sasaran dalam waktu dekat ini, ASEAN-PMC *(Post Ministerial Conference)* yang sudah meliputi 12 negara Asia Pasifik dan berkali-kali telah membicarakan masalah-masalah politik keamanan terutama Kamboja, seyogyanya dapat dijadikan lembaga dialog politik keamanan. Pada tahun pertama dapat saja ASEAN-PMC merumuskan dulu persyaratan dan agendanya, dan setelah itu US, RRC, Vietnam, serta Korea Utara juga perlu diundang pada pertemuan tambahan yang sengaja disiapkan untuk itu oleh ASEAN-PMC. Dengan demikian, pada akhirnya bisa diletakkan suatu orde regional untuk seluruh kawasan Asia Pasifik, yang akan menjadi bagian dari orde internasional baru, yang akan mendukung, memperkuat dan melengkapinya secara regional.

Masalah-masalah Ekonomi Internasional dan Regional, Kini dan di Masa Depan

Akhir-akhir ini masalah-masalah ekonomi menjadi jauh lebih penting peranannya dalam hubungan internasional daripada sebelumnya, meskipun masalah-masalah geostrategis masih tetap penting seperti ditunjukkan dengan berakhirnya Perang Dingin dan perkembangan US serta Perang Teluk.

Ada yang menamakan masalah-masalah baru di bidang ekonomi tersebut masalah-masalah geoekonomis (Ed Lutwak). Masalah pertama dari masalah-masalah baru itu yang sekarang sudah menjadi persoalan penting dalam sistem ekonomi internasional adalah hubungan antar negara-negara industri dengan segala friksi dan ketidakcocokannya. Salah satu hal yang menonjol dalam bidang ini ialah perkembangan ekonomi Jepang yang begitu pesat sehingga menimbulkan masalah besar. Ada yang mengatakan bahwa Jepang akan berubah dan dengan demikian akan menjadi masyarakat konsumen pula, sehingga tidak perlu dikhawatirkan untuk jangka panjang. Para revisionis di AS beranggapan bahwa Jepang adalah masyarakat yang berbeda dengan negara-negara Barat, karena tidak memperdulikan konsumsi rakyatnya tetapi berusaha menguasai ekonomi dunia dengan cara-cara merkantilis dan dengan menitikberatkan dirinya sebagai masyarakat produsen. Karena itu, Jepang harus dihadapi dengan cara yang berbeda.

Masalah kedua ialah bagaimana mengatur hubungan dengan negara-negara berkembang. Di sini ada pula dua persoalan: *pertama,* bagaimana mengatur hubungan dengan negara-negara berkembang secara umum, apakah secara regional seperti PECC dan APEC atau dengan cara-cara lain yang lebih efektif untuk memasukkan ekonomi-ekonomi mereka ke dalam sistem internasional seperti GATT, World Bank, dan IMF. Masalah *kedua,* ialah bagaimana negara-negara Asian NIC yang sangat agresif dalam perdagangan dapat dimasukkan ke dalam sistem yang lebih teratur agar tidak menggoncangkan sistem perdagangan dunia.

Hal-hal yang masih agak panjang akibat-akibatnya ialah penyatuan ekonomi Eropa Barat yang mungkin baru dirasakan secara menyeluruh pada awal abad ke-21. Tetapi sekarang sudah ada kecenderungan bahwa negara-negara yang tergabung dalam kesatuan ekonomi itu akan mengutamakan hubungan ekonomi antar mereka sendiri.

Penyerapan ekonomi-ekonomi Eropa Tengah (dan mungkin US) ke dalam sistem internasional, juga merupakan masalah baru. Jelas pula bahwa perhatian Eropa Barat secara normal ditujukan pada ekonomi-ekonomi mereka, sehingga mengalihkan perhatian EC terhadap hubungannya dengan negara-negara berkembang.

Masalah lainnya di bidang ekonomi internasional ialah bagaimana menyesuaikan badan-badan ekonomi internasional tersebut seperti IMF, World Bank, GATT, dengan perkembangan-perkembangan baru di atas. Jelas *Uruguay Round* mencoba mengatur kembali rezim perdagangan internasional dengan memasukkan perdagangan pertanian dan jasa ke dalamnya, tetapi belum jelas apakah akan berhasil dalam tahun ini. Karena itu, timbul bahaya lahirnya blok-blok perdagangan regional seperti EC, NAFTA dan EAEG, atau suatu pemisahan antara negara-negara industri yang dikuasai AS, Jerman, dan Jepang dengan negara-negara berkembang lainnya yang tidak banyak mempunyai wewenang dalam menentukan nasibnya. Di samping itu, dengan penambahan-penambahan kapital saja, apakah peran IMF dan World Bank sudah cukup untuk membantu ekonomi dunia di masa yang akan datang?

Masalah baru lainnya, berkembangnya ekonomi dunia, terutama di bidang moneter-finansial, produksi-industri dan perdagangan ke arah transnasional tanpa dapat dikuasai oleh satu atau beberapa negara. Perkembangan di bidang moneter-finansial begitu

cepat dan kuat keterikatannya sehingga susah dikontrol oleh para pemerintahan. Dengan demikian ekonomi dunia di luar penguasaan dan kedaulatan negara dan pemerintahan cukup besar. Semuanya ini belum memiliki tata tertib, kontrol dan badan internasional yang mengaturnya secara penuh.

Jadi, meskipun ekonomi menjadi faktor yang makin penting dalam hubungan internasional, namun pengaturan dan badan-badan yang menangani jauh tertinggal di belakang. Kalau sebelumnya hegemoni AS dapat menentukan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diikuti pihak lain, kini kedudukan AS relatif menjadi *primus inter pares* sedangkan aturan permainan dengan mitra dan dengan negara-negara lain belum ada.

Karena itu masalah geoekonomis harus menjadi perhatian di masa yang akan datang karena dapat menjadi sebab baru dari pertikaian dan konflik. Namun, perlu diakui bahwa akibat-akibat yang ditimbulkan oleh bidang tersebut tidaklah keras dan mendadak sebagaimana bidang geostrategis, karena hubungan ekonomi tidak merupakan *zero sum game*.

Masalah-masalah Baru dalam Hubungan Internasional

Masalah lingkungan, migrasi, terorisme, penjualan dan peredaran obat bius, penjualan senjata destruktif massal merupakan masalah-masalah baru dalam hubungan internasional serta belum jelas pengaturannya. Masalah-masalah ini penting untuk ditangani bersama oleh masyarakat internasional karena dampaknya kepada hubungan internasional yang semakin nyata.

Masalah lingkungan merupakan masalah yang kompleks dan meliputi berbagai macam hal yang belum jelas cara penanganannya. Meskipun PBB telah mulai memberi perhatian dan pada tahun 1992 akan mengadakan pertemuan besar, tetapi masih banyak segi-segi masalah yang belum mendapat penelitian secara mendalam. Di samping itu, belum ada kesamaan pandangan antara negara-negara industri dan negara-negara berkembang mengenai cara penanganan masalah ini. Bagi negara-negara berkembang masalah pembangunan ekonomi dan *basic human needs* masih vital. Dalam hal ini, berbagai usaha negara industri untuk memperhitungkan pula masalah-masalah lingkungan dalam pembangunan ekonomi dirasakan sebagai hambatan. Sementara itu, negara-negara industri tidak secara sungguh-sungguh memberikan alternatif lain kepada mereka untuk hidup dan berkembang.

Masalah migrasi juga akan merupakan masalah yang pelik dan besar di masa mendatang. Terhambatnya pembangunan di negara-negara berkembang, yang antara lain karena tidak diperhatikan atau dibantu oleh negara-negara industri, akan menimbulkan migrasi besar-besaran ke negara-negara industri. Arus migrasi ini, misalnya dari Afrika, terutama Magribi, ke Eropa Timur dan US, atau dari Asia Selatan ke Eropa, dan dari Amerika Latin ke AS. Alasan-alasan konflik nasional dan regional juga dapat mendorong arus pengungsi ke negara-negara yang lebih aman, misalnya dari Sri Lanka atau Vietnam ke negara-negara industri. Karena itu, bantuan ekonomi kepada negara-negara berkembang ataupun bantuan untuk mengatasi dan mencegah konflik-konflik tersebut akan meringankan beban migrasi yang dapat mendestabilisasikan negara-negara industri seperti Eropa dan AS. Karena, arus pengungsi ini diduga akan cukup besar di masa-masa mendatang. Badan-badan PBB yang akan memperhatikan

masalah-masalah lingkungan dan migrasi harus diberi wibawa, wewenang dan bantuan keuangan yang lebih untuk dapat mengatasi masalah-masalah tersebut di masa mendatang.

Terorisme adalah gejala keputusasaan dalam perkembangan politik dan adakalanya dijadikan alat politik dalam hubungan internasional. Meskipun kerja sama internasional sudah dimulai, namun sampai sekarang upaya-upaya yang ada masih belum memadai, dan harus ditingkatkan secara sungguh-sungguh. Terhentinya bantuan-bantuan politik, mengendalikan krisis keuangan, latihan dan persenjataan yang dulu didapat dari negara-negara komunis tertentu, memberi peluang yang lebih besar untuk menggalang kerja sama internasional dalam mengatasi masalah terorisme ini.

Perang Teluk memperlihatkan betapa pentingnya masalah penjualan senjata canggih berkapasitas pemusnah massa dalam konteks mencegah dan mengatasi konflik-konflik regional di masa yang akan datang.

Meskipun sudah terlihat kesungguhan negara-negara besar anggota permanen DK-PBB untuk mengatasi masalah ini, tetapi belum cukup jelas dan tegas dalam hal yang seharusnya dilakukan. Karena itu, diperlukan opini internasional untuk menonjolkan hal-hal yang dapat merumitkan konflik-konflik regional sehingga menghambat usaha-usaha penanggulangannya.

Masalah-masalah dan Perkembangan-perkembangan Dalam Negeri yang Berdampak pada Hubungan Internasional

Salah satu tonggak hubungan internasional di zaman modern, selama 200 tahun ini ialah persoalan kedaulatan negara. Prinsip ini pula yang menjadi landasan PBB, sehingga yang menjadi anggota adalah negara, sedangkan peran PBB dalam hal-hal domestik hanya diperkenankan bila ada permintaan atau izin dari pemerintahan yang bersangkutan.

Prinsip ini sekarang telah dipersoalkan dengan kejadian-kejadian yang timbul sebagai akibat Perang Teluk, yaitu dalam soal keamanan minoritas Kurdi di Irak dari ancaman pasukan-pasukan militer Saddam Hussein, di mana negara-negara besar dan DK PBB telah melakukan intervensi tanpa dan malahan bertentangan dengan keinginan pemerintahan Irak. Apakah tindakan ini akan menjadi preseden atau tidak di masa yang akan datang perlu mendapat kejelasan guna menghadapi situasi yang sama nanti.

Tendensi akan tercampurnya hubungan antara negara dengan hubungan dengan kelompok-kelompok dan pribadi-pribadi dalam negara sehingga ini menjadi lebih jelas. Begitu pula dalam masalah-masalah hak-hak asasi. Sesuai dengan perkembangan di negara-negara Barat, ide untuk menjadikan masalah hak asasi sebagai bagian dari perangkat penting hubungan luar negeri di mana tuntutan-tuntutan pelanggarannya harus diikuti oleh negara-negara lain telah menimbulkan pula preseden-preseden baru yang membuat hubungan internasional lebih kompleks di masa-masa mendatang. Hal itu tidak berarti bahwa prinsip intervensi ke dalam politik dalam negeri negara-negara lain tanpa izin pemerintahan yang bersangkutan telah diterima oleh semua negara. Karena, hingga kini hal ini masih merupakan kecenderungan dari negara-negara Barat. Contoh terakhir ialah dalam soal sanksi terhadap Cina akibat peristiwa Tienanmen, atau prinsip dikaitkannya bantuan luar negeri (ODA)

dengan pelaksanaan hak-hak asasi di negara penerima seperti yang ingin diberlakukan oleh negara-negara EC terhadap negara-negara ASEAN dalam dialog di Brussels bulan Juni 1991 yang lalu, yang kemudian ditolak oleh ASEAN.

Masalah lain sehubungan dengan perhatian terhadap hak-hak negara yang bertentangan dengan pelaksanaan hak-hak individual dan golongan-golongan ialah soal intervensi dalam perkembangan politik dalam negeri negara-negara lain dengan maksud menunjang perkembangan ke arah demokrasi dan menolak perkembangan ke arah diktator. Misalnya, apa yang terjadi dengan Filipina di tahun 1986, negara-negara di Eropa Tengah tahun 1989-1990 dan dalam hal *putsch* di US pada akhir Agustus yang lalu. Apakah tindakan-tindakan negara-negara Barat tersebut dapat dinamakan ''intervensi ke dalam perkembangan domestik negara lain'' atau tidak, masih dapat diperdebatkan. Tetapi yang jelas ialah bahwa negara-negara lain ikut mendorong atau menolak perkembangan dalam negeri suatu negara dengan sanksi-sanksi yang beragam. Pengaturan tentang sanksi-sanksi atau intervensi tersebut belum ada kejelasan hukumnya, kecuali dalam *Treaty of Paris* tentang CSCE tahun 1990. Dalam peristiwa-peristiwa lain dasar hukumnya hanya berupa konvensi-konvensi PBB tentang hak-hak asasi dan pelanggarannya, yang baru berupa prinsip-prinsip dan belum menjadi hukum positif internasional. Namun harus diakui bahwa prinsip hubungan antar negara untuk masa depan harus dilengkapi dengan hubungan antara negara dengan individu atau golongan negara lain dan hubungan antara golongan atau individu dan golongan dan individu negara-negara lain. Yang menjadi masalah adalah bagaimana meletakkan dasar-dasar baru bagi hubungan yang sudah mulai memasuki hubungan internasional tanpa adanya ketegasan tentang landasan, cara-cara dan pelaksanaan yang dapat diterima bersama.

Jelas bahwa hak-hak asasi sudah menjadi milik dunia. Namun masih ada perbedaan mengenai titik berat hak-hak di bidang sospol atu sosial ekonomi, dan mengenai cara-cara pelaksanaannya yang harus pula mempertimbangkan perbedaan-perbedaan sejarah, nilai-nilai dan budaya antar negara-negara. Karena itu kejelasan mengenai prinsip, bidang-bidang yang diliputi dari kehidupan manusia dan cara-cara pendekatan yang dapat diterima dunia internasional dan regional penting untuk dirumuskan secara bersama-sama di masa yang akan datang.

Di dalam hal ini PBB dapat mengambil inisiatif untuk meletakkan prinsip-prinsipnya yang lebih komprehensif dan dilengkapi dengan usaha-usaha dan lembaga-lembaga regional yang dapat merumuskan cara-cara pelaksanaannya secara lebih tepat dan sesuai dengan nilai-nilai suatu kawasan. Di samping itu, usaha-usaha bilateral dan terutama nasional untuk mencapai pelaksanaan hak-hak asasi merupakan hal yang penting pula. Dalam soal upaya bilateral, persetujuan-persetujuan internasional mengenai cara-cara pelaksanaannya tetap harus dituruti agar lebih efektif. Pada akhirnya, usaha-usaha nasional yang akan menentukan perkembangan hak-hak asasi maupun demokrasi suatu negara dan masyarakat. Hendaknya kenyataan ini dapat diakui dan menjadi pegangan yang penting dalam mengatur hubungan internasional baru di masa mendatang, di mana hubungan negara dengan golongan dan individu negara lain akan diakui pula.

PBB, Kerja Sama Regional dan Perannya dalam Orde Baru Dunia

Dengan berakhirnya Perang Dingin jelas bahwa PBB akan memegang peran yang penting dalam menempa hubungan internasional yang baru di masa depan, yang dimungkinkan oleh terciptanya hubungan baik dan kerja sama US-AS. Sebelumnya, Perang Dingin yang mengakibatkan hubungan konfrontatif antara kedua *superpower* tidak memberi kesempatan bagi PBB untuk bergerak di bidang keamanan.

Perkembangan ini terlihat jelas dalam perkembangan Perang Teluk, di mana kerja sama antara AS-US dan anggota-anggota DK-PBB lainnya memungkinkan adanya tindakan *collective security* terhadap agresi Irak atas Kuwait. Kejadian tersebut merupakan tindakan keamanan kolektif yang kedua yang pernah diambil oleh PBB setelah yang pertama kali dalam Perang Korea.

Dukungan PBB ternyata sangat penting untuk meyakinkan opini negara-negara Dunia Ketiga dan juga Kongres AS untuk mendukung tindakan-tindakan, termasuk tindakan militer koalisi, terhadap Irak. Pada umumnya, PBB bermanfaat dalam usaha-usaha *peace-keeping* yang lebih bersifat mencegah suatu konflik untuk tidak menjadi konflik militer dan tugas-tugas politik lainnya seperti dalam hal kemerdekaan Namibia tahun 1989. Tugas-tugas yang berdasarkan landasan *collective security* seperti dalam konflik Irak-Kuwait tidak mudah dipraktekkan ke dalam situasi konflik lain di masa mendatang. Sifat-sifat konflik Teluk dianggap vital oleh AS dan negara-negara Barat karena faktor minyak, agresinya yang jelas, kepentingan Israel, dan penting dalam rangka proses menyusun Orde Baru Dunia.

Di samping itu, prinsip-prinsip *collective security* sendiri masih perlu dikembangkan dan dilengkapi. Misalnya, karena PBB tidak mempunyai perangkat-perangkat dan komando militernya sendiri, seringkali PBB harus mengandalkan negara-negara lain yang belum tentu mempunyai kepentingan nasional untuk melakukannya. Demi kepentingan Orde Internasional Baru maka perangkat-perangkat, keuangan dan kemampuan serta wewenang PBB perlu disempurnakan dalam menjalankan tugas *peace-keeping* maupun tindakan-tindakan militer berdasarkan asas *collective security* dari Piagam PBB. Hal ini perlu dilakukan karena di masa yang akan datang negara-negara adikuasa lebih *inward-looking* dan pelaksanaan *multipolarity* kekuasaan di dunia memerlukan lembaga internasional yang dapat berfungsi sebagai perangkat pengatur hubungan di antara mereka dan antara negara-negara besar dengan negara-negara lain di dunia.

Di samping penyempurnaan perangkat di bidang keamanan di atas, perlu dilakukan pengaturan kembali organisasi PBB, agar dapat menggambarkan perubahan-perubahan yang telah terjadi di dunia dan dalam hubungan internasional.

Hal lain yang perlu diatur ialah peraturan-peraturan agar suatu negara dapat melakukan intervensi ke dalam negara lain untuk melindungi kelompok-kelompok atau individu-individu negara tersebut. Misalnya, dalam situasi Irak pasca-Perang Teluk, pelanggaran hak-hak asasi yang terlalu menyolok, dan bila perkembangan dalam negeri suatu negara dapat menyebabkan ketidakstabilan yang parah atau perang saudara yang akan berdampak pada lingkungannya.

Karena masih terbatasnya peranan PBB, meskipun sudah ditingkatkan dalam era

pasca-Perang Dingin, dan lebih-lebih lagi selama dan setelah Perang Teluk, maka perlu pula dikembangkan dan dilengkapi badan-badan regional untuk mendukungnya secara regional. Sebelumnya, telah diuraikan tentang peran CSCE di Eropa, meskipun peran dan perangkatnya belum lengkap. Tetapi, bila US dapat ikut serta dalam ekonomi dan keamanan seluruh Eropa, maka CSCE mempunyai harapan untuk mewujudkan ide Mitterand di masa mendatang dalam menciptakan suatu ''Konfederasi Eropa'', di mana AS juga akan merupakan bagian integral dan aktif. Sementara itu, peran EC (dengan WEU) dan NATO tetap penting sampai terwujudnya suatu struktur keamanan yang efektif dan dapat diterima semua pihak.

Di kawasan Asia Pasifik, badan kerja sama ekonomi telah ada dalam bentuk PECC dan APEC. Dialog politik keamanan sedang dirintis dan diharapkan dapat dimulai dari ASEAN PMC tahun depan. Sasaran akhirnya ialah untuk menentukan suatu orde regional yang dapat mengatur hubungan *multi-polarity* antara negara-negara besar dan dengan negara-negara lain di kawasan. Dengan demikian, diharapkan stabilitas perdamaian dan keadilan serta perkembangan dan dinamika ekonomi di kawasan dapat dilanjutkan dan ditingkatkan.

Penutup

Dari uraian di atas, jelas bahwa telah banyak yang dicapai dalam hubungan internasional dalam menuju suatu Orde Baru Dunia. Namun, masih banyak hal yang perlu diperjuangkan dan dirumuskan dalam menciptakan suatu orde yang lengkap dan utuh. Tetapi jelas bahwa dalam sejarah hubungan internasional sejak Perang Dunia II yang ditandai oleh Perang Dingin, telah banyak dicapai kemajuan-kemajuan fundamental dan sistemik yang akibat-akibat sepenuhnya belum dapat dijangkau oleh kita.

Berakhirnya Perang Dingin secara dramatis telah mengurangi kemungkinan terjadinya pertentangan antara dua sistem masyarakat yang bisa menimbulkan Perang Dunia dengan kehancuran dunia. Namun, konflik regional tetap akan ada karena faktor-faktor penyebab yang memang asli regional ataupun lokal. Faktor-faktor ekonomi makin menonjol dalam hubungan internasional tetapi kita belum bisa mengaturnya dengan baik sehingga seluruh dunia akan ikut menikmatinya pula. Lembaga-lembaga yang mengaturnya sudah tidak memadai lagi, sedangkan hal-hal baru yang timbul di bidang hubungan ekonomi semakin banyak dan kompleks. Untuk itu, diperlukan ide-ide baru dan keamanan politik yang kuat.

Hubungan antar negara akan dilengkapi dengan hubungan-hubungan lain, yaitu hubungan dengan individu dan kelompok-kelompok/golongan-golongan dalam negara, yang berarti intervensi ke dalam urusan negara lain, baik dalam situasi konflik, soal minoritas, pelaksanaan hak-hak asasi manusia dan perkembangan yang sehat dari masyarakat dan negara lain ke arah *rule of law* dan demokrasi. Masalah ini belum mendapat konsensus yang bulat, tetapi semakin mendesak untuk diatur bersama dalam hubungan internasional. Semakin eratnya hubungan internasional seperti yang terjadi sekarang karena perkembangan informasi, teknologi dan komunikasi, semakin banyak pula nilai-nilai yang dianggap internasional dan menjadi milik bersama. Karena itu diperlukan konsensus mengenai hal-hal yang

dianggap sebagai nilai-nilai hakiki yang dipunyai kemanusiaan dan bagaimana cara pelaksanaannya.

Masalah-masalah baru seperti lingkungan, migrasi, terorisme, *drug-trafficking,* penjualan senjata canggih ke negara-negara berkembang, merupakan masalah-masalah yang belum terjawab secara memuaskan, padahal cukup penting artinya bagi perdamaian dan keadilan.

Semuanya ini menunjukkan perlu diperkuatnya peran PBB sebagai satu-satunya perangkat internasional. Usaha-usaha untuk memperbaiki perangkat-perangkat, wewenang, pengetahuan, keuangan dan personalia PBB harus didukung sepenuhnya.

Di samping itu, kerja sama dan badan-badan regional, yang diperlukan untuk melengkapi perangkat internasional itu dan memberikan sumbangan regional bagi penyelesaian masalah-masalah baru dalam hubungan internasional itu, perlu pula mendapat partisipasi RI yang aktif, seperti PECC, APEC sampai pada ASEAN. Di Asia Pasifik, perlu diatur suatu perangkat kerja sama baru di bidang politik keamanan. Untuk hal ini, ASEAN-PMC diharapkan dapat menjadi landasannya. Badan itu penting artinya bagi dialog dan usaha menciptakan kestabilan dan kemajuan di kawasan. Juga perlu diadakan forum kerja sama antara ASEAN dengan negara-negara Asia Tenggara lainnya demi kemajuan dan perdamaian kawasan berdasarkan *Treaty of Amity and Cooperation* ASEAN tahun 1976.

Akhirnya perlu diperhatikan bahwa hubungan internasional baru membutuhkan sikap keterbukaan kita terhadap masalah-masalah internasional dan regional dan partisipasi rakyat yang lebih besar, karena interdependensi antar negara, masyarakat, kelompok-kelompok/golongan-golongan masyarakat dan individu sudah demikian tingginya. Hal ini berarti, di satu pihak kedaulatan negara/nasional harus diimbangi dengan kepentingan-kepentingan internasional dan regional dan sifatnya semakin relatif. Di lain pihak hubungan internasional tidak lagi berarti hubungan antar negara saja tetapi juga meliputi hubungan dengan kelompok-kelompok/golongan-golongan dan individu-individu dalam negara dan masyarakat. Hal ini menjadikan perbedaan antara masalah-masalah nasional dan internasional tidak setegas dulu lagi.

Orde Baru Dunia sedang dalam taraf perkembangan dan pembentukan. Perhatian dan partisipasi kita semuanya sangat dibutuhkan, karena akhirnya kita semuanya akan dipengaruhi secara lebih langsung dan intensif dibanding zaman-zaman sebelumnya.

Dalam perkembangan sejarah manusia langkah-langkah yang telah diletakkan demi kemajuan hubungan internasional baru merupakan langkah-langkah yang penting dalam mendorong perjalanan umat manusia dalam menyempurnakan nasib dan budayanya.

Pengaturan Keamanan di Asia Tenggara: Agenda Rumit KTT ASEAN IV

Rizal Sukma

TULISAN ini membahas masalah pengaturan keamanan di Asia Tenggara menjelang KTT ASEAN IV yang akan diselenggarakan di Singapura awal tahun 1992. Pembahasan tentang pengaturan keamanan *(security arrangements)* ini menjadi penting karena terjadinya berbagai perubahan baik dalam peta politik global maupun regional. Karena perubahan-perubahan itu, ASEAN tidak dapat lagi mendasarkan kebijaksanaan politik dan keamanannya pada perspektif politik regional lama.

Beberapa perubahan dalam hubungan internasional seperti dalam hubungan Amerika Serikat-Uni Soviet, pola-pola perserikatan *(alignment)* di lingkup politik regional, penyesuaian-penyesuaian taktis dalam politik luar negeri RRC, arah perkembangan Partai Komunis Cina (PKC) pascapembubaran PKUS, memudarnya faktor konflik Kamboja, dan meluasnya peranan politik Jepang di Asia-Pasifik, menuntut dilakukannya pemikiran kembali *(rethinking)* dan penyesuaian-penyesuaian taktis dan strategis *(tactical and strategic adjustments)* dalam kebijaksanaan politik dan keamanan ASEAN. Bentuk penyesuaian-penyesuaian yang bagaimana yang harus diambil oleh ASEAN diduga akan menjadi salah satu topik penting dalam agenda KTT ASEAN mendatang. Untuk itu, ASEAN perlu mempersiapkan perencanaan strategis yang komprehensif kalau tidak ingin tertinggal oleh perubahan-perubahan yang cepat.

Sejalan dengan perkembangan demikian, pertanyaan yang mendasar bagi ASEAN adalah: bentuk pengaturan keamanan seperti apa yang dapat memberikan jaminan maksimal bagi stabilitas dan keamanan di Asia Tenggara? Peranan apa yang perlu diambil oleh ASEAN untuk menciptakan suatu bentuk pengaturan keamanan yang sejalan dengan kepentingannya? Tulisan ini mencoba menjawab pertanyaan demikian atas dasar tiga asumsi utama. *Pertama,* struktur politik di kawasan tidak dapat lagi dipandang dari perspektif pola-pola hubungan kekuatan global maupun regional yang berdasarkan dikotomi pro dan anti-Soviet. Perkembangan di kawasan ini, cenderung bergerak ke

arah multipolarisasi yang mendorong perluasan peranan kekuatan-kekuatan regional. *Kedua,* pengaturan keamanan di Asia Tenggara tidak dapat dilakukan tanpa menyertakan kehadiran kekuatan-kekuatan eksternal, terutama RRC, ke dalam pengaturan tersebut.[1] *Ketiga,* diskusi mengenai keamanan di Asia Tenggara harus dilakukan dalam kerangka perspektif keamanan Asia-Pasifik yang lebih luas.

Tulisan ini dibagi ke dalam tiga bagian. Bagian pertama akan menyoroti kecenderungan struktur politik regional dan kepentingan negara-negara besar di Asia-Pasifik. Bagian kedua mencoba mengidentifikasi tantangan-tantangan keamanan yang dihadapi Indonesia dan ASEAN pasca-Perang Dingin, serta kepentingan dan tujuan Indonesia dan ASEAN di tengah-tengah perubahan di kawasan. Bagian ketiga akan mendiskusikan bentuk-bentuk pengaturan keamanan di Asia Tenggara, berikut beberapa catatan yang dapat dipertimbangkan untuk dibicarakan dalam KTT ASEAN IV mendatang.

Kekuatan Besar dan Kecenderungan Politik Regional

Konsekuensi nyata dari peredaan ketegangan antara AS dan US di Asia-Pasifik adalah bergesernya pola politik bipolar ke arah multipolar. Status dan peranan AS dan US sebagai *superpower* akan menurun namun keduanya tetap merupakan kekuatan besar *(major power)* bersama-sama dengan Cina dan Jepang. Dengan kata lain, struktur politik regional di Asia-Pasifik cenderung bersifat *quadrilateral* (segi empat), yang akan ditandai oleh bentuk-bentuk hubungan baru yang sekaligus mengandung potensi konflik dan kerja sama yang rumit.[2]

Meskipun bentuk akhir dari pola-pola hubungan yang mungkin terbentuk di masa mendatang masih sulit diperkirakan, masalah keamanan di kawasan Asia Tenggara tidak dapat dilepaskan dari kehadiran AS, US, RRC, dan Jepang. Bagi keempat negara besar ini, kawasan Asia Tenggara memiliki arti penting, baik secara ekonomi, politik, keamanan, dan strategi. Hanya saja, perubahan-perubahan yang terjadi sejak tiga tahun terakhir telah melahirkan perubahan-perubahan dalam pendekatan dan kepentingan mereka masing-masing terhadap kawasan ini.

Pendekatan dan Kepentingan AS

Dalam beberapa tahun terakhir ini, terutama sejak menurunnya faktor ancaman Uni Soviet, AS cenderung mengubah pendekatannya terhadap kawasan Asia. Meskipun masih memberikan payung penangkal yang diperluas *(extended deterrence)* kepada Jepang, Korea Selatan, Filipina, Australia, dan Thailand (melalui kesepakatan Rusk-Thanat tahun 1962), Washington tampaknya menginginkan negara-negara Asia mampu membangun kekuatan penangkal secara mandiri.[3] AS berharap negara-negara Asia

[1]Argumentasi untuk asumsi ini, lihat Rizal Sukma, *Peranan Strategis RRC dan Pengaturan Keamanan di Asia Tenggara* (Jakarta: CSIS, 1991).

[2]Lihat, misalnya, Chen Qimao, "International Pattern in Asian-Pacific Region: Brewing Change and Its Impact on China and Indonesia," makalah untuk The First Sino-Indonesian Conference, Shanghai, 28-29 April 1991, khususnya halaman 9-10.

[3]Sheldon W. Simon, "The United States and Conflict Reduction in Southeast Asia," *Contemporary Southeast Asia* 12, no. 2 (September 1990): 84.

mampu menangkal ancaman militer lokal dengan kemampuan sendiri, sementara AS hanya akan mengatasi ancaman-ancaman yang lebih besar dari lawan-lawan potensial dan mengamankan jalur udara dan laut.

Pendekatan ini antara lain tercermin dari rencana AS untuk mengurangi kehadiran militernya secara langsung dari kawasan Asia. Meskipun demikian, rencana penarikan mundur itu akan dilaksanakan secara bertahap. Menurut laporan Pentagon tanggal 19 April 1990 yang berjudul *A Strategic Framework for the Asia-Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century,* pada tahap pertama (1-3 tahun) 135.000 pasukan AS yang digelar di Asia akan dikurangi sampai 14.000-15.000 personil (termasuk 5.000 dari Korea Selatan dan 7.000 dari Jepang dan Filipina). Pada tahap kedua (3-5 tahun) akan dilakukan pengurangan yang lebih besar pada perangkat perang untuk menjamin bahwa lawan-lawan potensial AS tidak salah menafsirkan maksud-maksud dan kapabilitas penangkal AS. Pada tahap ketiga (5-10 tahun), AS akan melanjutkan pengurangan-pengurangan tahap kedua sesuai dengan situasi yang ada.[4]

Sekarang ini, kehadiran AS di Filipina, misalnya, sudah mulai berkurang. Ketidakpastian mengenai pangkalan militer Subic menunjukkan kecenderungan berkurangnya kehadiran militer AS di Asia. Meskipun tanggal 27 Agustus 1991 yang lalu pemerintah AS dan Filipina sepakat untuk memperpanjang izin tinggal pasukan AS di pangkalan militer Filipina selama 10 tahun mendatang dengan total kompensasi 2,2 milyar dolar AS,[5] perjanjian itu ditolak oleh Senat Filipina. Oleh karena itu, meskipun Presiden Aquino berhasil mengalahkan keputusan Senat melalui referendum yang akan dilaksanakan bulan Desember 1991, status pangkalan militer tersebut akan berada di bawah penguasaan pemerintah Filipina, yang akan diawasi dan dikendalikan oleh komandan Filipina.[6]

Meskipun demikian, Washington tetap memiliki kepentingan yang besar di kawasan Asia-Pasifik. Kepentingan-kepentingan itu adalah:[7]

1. Mencegah dikuasainya kawasan Asia-Pasifik, baik secara politik maupun militer, oleh negara atau kelompok negara tertentu;
2. Memelihara akses ekonomi dan politik AS untuk memperoleh sumber daya, pasar, dan jalur lalu lintas di kawasan; memperkuat daya saing di Pasifik; dan mempertahankan peranan sebagai aktor ekonomi utama;
3. Membantu menjaga keamanan sekutu dan sahabat-sahabat AS di kawasan;
4. Mendorong berkembangnya institusi-institusi demokrasi, pemilihan umum yang bebas, penentuan nasib sendiri, kemerdekaan politik di seluruh kawasan Asia-Pasifik -- semuanya didasarkan atas prinsip-prinsip kemanusiaan, tradisi politik AS, dan kepentingan AS akan dunia yang lebih aman.

---

[4]Hideo Sato, "Maintaining Peace and Prosperity in East Asia After the Cold War and the US Economic Hegemony: An Inquiry into the Role of Japan," *The Korean Journal of International Studies* XXII, no. 1 (Spring 1991).

[5]*Strait Times,* 28 Agustus 1991.

[6]*Kompas,* 28 Agustus 1991.

[7]James A. Winnefeild, *U.S. National Security Strategy and Arms Control in the Pacific* (Santa Monica: RAND, September 1990), 4-5. Lihat juga, Mike Mochizuki, "Challenge of Success: U.S. Policy in the Asia-Pacific," *The Korean Journal of International Studies* XXI, no. 1 (Spring 1990): 37-49.

Keempat tujuan itu akan melandasi strategi AS di kawasan Asia-Pasifik di masa mendatang, termasuk subkawasan Asia Tenggara. Implikasi penyesuaian-penyesuaian taktis yang dilakukan Washington di Asia Tenggara, antara lain terlihat dari pendekatannya terhadap masalah Indocina. Kebijaksanaan Washington terhadap Indocina sekarang ini sudah lebih realistis dibanding kebijaksanaan sebelumnya yang diwarnai oleh trauma kegagalan di Vietnam. Pencabutan pengakuan Washington atas Pemerintahan Koalisi pimpinan Norodom Sihanouk (CGDK) di Kamboja telah mendorong lahirnya terobosan-terobosan yang mempercepat proses penyelesaian konflik. Washington mulai memperlihatkan sikap fleksibel terhadap keinginan Vietnam untuk menormalkan hubungan dengan AS, meskipun sampai sekarang belum tampak langkah-langkah konkret dan berarti ke arah itu.

Analisa di atas menunjukkan bahwa peranan AS sebagai aktor utama di kawasan tidak akan menurun drastis dalam waktu dekat ini. Setidaknya, meskipun peranan AS secara bertahap akan menurun sejalan dengan memudarnya persaingan Moskow-Washington dan ancaman Uni Soviet di Asia-Pasifik, semua negara di kawasan ini akan tetap memasukkan Washington ke dalam kalkulasi strategis mereka.[8]

Pendekatan dan Kepentingan US

Sejak Mikhail Gorbachev tampil sebagai pemimpin Kremlin, politik luar negeri Uni Soviet mengalami perubahan yang cukup berarti. Kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambil Moskow tidak lagi didasarkan atas persaingan ideologi Timur-Barat, tetapi atas dasar kerja sama untuk mengurangi ketegangan dan menyelesaikan konflik-konflik regional dan global yang selama ini telah memaksanya untuk menanggung beban ekonomi dan finansial yang cukup berat. Untuk kawasan Asia-Pasifik, perubahan ini merupakan penjabaran dari pidato Gorbachev di Vladivostok tahun 1986, di mana Gorbachev mengatakan bahwa Uni Soviet akan membentuk suatu tata hubungan internasional yang lebih damai di kawasan Asia-Pasifik. Dengan kata lain, Uni Soviet sedang berusaha memupuk citra *constructive engagement* dalam pendekatannya di kawasan Asia-Pasifik.[9]

Pendekatan baru itu antara lain terlihat dari sejumlah restrukturisasi hubungan luar negeri yang dilakukan Uni Soviet selama lima tahun terakhir ini,[10] yaitu: (1) menghentikan bantuan terhadap Vietnam; (2) normalisasi hubungan dengan RRC; (3) meningkatkan kerja sama dengan negara-negara ASEAN; dan (4) pendekatan terhadap Jepang dan Korea Selatan. Pengurangan pasukan dan kekuatan militernya di Asia-Pasi-

---

[8]Jonathan D. Pollack dan James A. Winnefeild, *U.S. Strategic Alternatives in a Changing Pacific* (Santa Monica: RAND, Juni 1990), 8.

[9]Lihat, Muthiah Alagappa, "Soviet Policy in Southeast Asia: Towards Constructive Engagement," *Pacific Affairs* 63, no. 3, 321-350.

[10]Untuk diskusi yang mendalam tentang perubahan-perubahan kebijaksanaan luar negeri Uni Soviet di Asia-Pasifik, antara lain lihat, Edward A. Kolodziej, "The Multilateralization of Regional Security in Southeast and Northeast Asia: The Role of the Soviet Union," *Pacific Focus* VI, no. 1 (Spring 1991), 5-38; Graeme Gill, "The Soviet Union and Southeast Asia: A New Beginning?," *Contemporary Southeast Asia* X, no. 1 (Juni 1988): 69-81; dan Vladimir I. Ivanov, "The Soviet Union and the Asia-Pacific Region in the 1990s: Evolution or Radical Changes?," *Korean Journal of Defense Analysis* II, no. 2 (Winter 1990): 41-72.

fik, terutama dari pangkalan Cam Ran Bay dan Danang di Vietnam, merupakan langkah terpenting dalam mendukung proses restrukturisasi ini.[11]

Meskipun sekarang ini Uni Soviet sedang disibukkan oleh masalah-masalah dalam negeri, tujuan-tujuannya di kawasan Asia-Pasifik ini masih berkisar pada lima tujuan yang diartikulasikan sebelumnya di Vladivostok tahun 1986 dan Krasnoyark tahun 1988,[12] yaitu:

1. Menjamin hubungan bersahabat dengan mitra-mitra Uni Soviet di Asia-Pasifik;
2. Menjamin keamanan Uni Soviet melalui pengurangan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang bersifat militer;
3. Mengundang sumber daya finansial, investasi, teknologi, dan ahli-ahli asing ke Siberia dan wilayah Timur Jauh di Uni Soviet untuk membangun potensi ekonomi yang ada;
4. Mengembangkan hubungan baik dan kerja sama dengan seluruh negara Asia-Pasifik, untuk meningkatkan dinamika hubungan bilateral dan multilateral;
5. Mendorong integrasi Uni Soviet ke dalam interaksi ekonomi Asia-Pasifik dan memberi sumbangan kepada interdependensi ekonomi di kawasan.

Dengan kepentingan-kepentingan demikian, keterlibatan Uni Soviet dalam masalah-masalah di Asia-Pasifik masih tetap akan dipertahankan oleh Moskow. Ditambah oleh adanya hubungan keamanan dan strategis yang kuat dengan wilayah Asia-Pasifik sejak Perang Dunia II, Uni Soviet akan tetap berusaha memperkuat pengaruhnya di kawasan ini meskipun melalui transformasi sarana dari kekuatan militer ke sarana ekonomi. Karena itu pula, faktor Uni Soviet, terlepas dari apakah ia masih memiliki status *superpower* atau tidak, masih merupakan faktor yang cukup penting dan relevan bagi stabilitas dan perdamaian di kawasan Asia-Pasifik pada dekade mendatang.

Perubahan Peranan RRC dan Jepang

Perubahan-perubahan peranan dan kepentingan AS dan US telah melahirkan suatu lingkungan strategis baru di kawasan Asia-Pasifik. Keterlibatan AS dan US dalam konflik-konflik regional cenderung menurun, dan hal ini melahirkan lingkungan strategis baru yang menuntut negara-negara di kawasan untuk melakukan penilaian ulang *(reassessment)* terhadap strategi dan pendekatan politik luar negeri mereka di kawasan selama ini.

Berbeda dengan AS dan US yang peranannya secara bertahap mulai berkurang, RRC dan Jepang tampaknya cenderung meningkatkan peranan mereka di kawasan Asia-Pasifik dalam dekade mendatang. Perubahan-perubahan yang terjadi telah mendorong RRC dan Jepang untuk melakukan beberapa penyesuaian taktis dalam pendekatannya di kawasan Asia-Pasifik.

Perubahan dalam hubungan AS-US melahirkan tantangan dan peluang-peluang baru bagi kebijaksanaan luar negeri RRC.[13]

[11]Lihat, misalnya Sukma, *Peranan Strategis RRC,* 6-7.

[12]Lihat, Gennady Chufrin, "The USSR and Asia-Pacific in 1990," *Asian Survey* XXXI, no. 1 (Januari 1991): 14-15. Lihat juga, Henry Trofimenko, "Long-Term Trends in the Asia-Pacific Region: A Soviet Evaluation," *Asian Survey* XXIX, no. 3 (Maret 1988): 249-250.

[13]Pembahasan yang mendalam tentang peluang dan tantangan yang dihadapi RRC ini, lihat Sukma, "Peranan Strategis RRC."

Implikasi peredaan ketegangan AS-US yang paling terasa bagi Beijing adalah berkurangnya arti penting strategis Cina bagi AS dan US dalam konteks politik segitiga AS-RRC-US. Oleh karena itu, Beijing sangat khawatir kalau perkembangan global tersebut pada akhirnya akan mengurangi peranan dan pengaruhnya di kawasan Asia-Pasifik, sehingga cukup beralasan kalau RRC berniat untuk tetap mempertahankan kehadirannya di kawasan Asia-Pasifik.[14]

Untuk itu, RRC telah melakukan beberapa perubahan penting dalam pendekatannya di Asia-Pasifik, yaitu: (1) lebih menekankan kerja sama ekonomi ketimbang ekspansi dan proyeksi ideologi ke luar wilayahnya; (2) normalisasi hubungan dengan Uni Soviet; (3) membangun kerja sama dengan negara-negara ASEAN; (4) bersikap lebih fleksibel dalam masalah konflik Kamboja; (5) mulai membuka langkah-langkah menuju normalisasi dengan Vietnam; dan (6) menunjukkan hasrat kerja sama dalam membicarakan masalah penyelesaian konflik di Laut Cina Selatan.

Meskipun demikian, perubahan-perubahan cepat dalam situasi internasional di sekitar RRC kerapkali menjadi faktor yang mempersulit perkiraan mengenai arah yang pasti dari garis kebijaksanaan luar negeri Beijing. Di samping perubahan-perubahan berskala global dalam hubungan Washington-Moskow, perkembangan dramatis di Uni Soviet menambah tekanan bagi para pemimpin Cina. Runtuhnya Partai Komunis Uni Soviet (PKUS) dan tuntutan kemerdekaan Republik-Republik di Uni Soviet menimbulkan kekhawatiran para pemimpin RRC mengenai eksistensi dan dominasi kekuasaan Partai Komunis Cina (PKC) dan integrasi Cina di masa mendatang. Dalam situasi demikian, RRC akan lebih disibukkan oleh upaya-upaya mempertahankan integritas nasional dan lebih sensitif terhadap isu-isu kedaulatan.[15] Dalam hal ini, agak sulit memperkirakan implikasi hirauan baru RRC ini atas kebijaksanaannya di Laut Cina Selatan di masa mendatang.

Meskipun bentuk akhir kebijaksanaan RRC terhadap kawasan Asia-Pasifik dalam dekade mendatang belum dapat diperkirakan secara pasti, tujuan-tujuan yang ingin dicapai RRC dalam dekade mendatang masih akan berkisar pada:[16]

1. Menjaga jarak sekaligus menunjukkan arti penting strategis dan independensi Beijing terhadap Washington;
2. Meningkatkan kerja sama dan hubungan baik dengan Moskow;
3. Reidentifikasi diri dengan Dunia Ketiga;
4. Menegaskan arti penting dan peranannya sebagai aktor utama di Asia Tenggara;
5. Mencegah intervensi eksternal yang dapat mengancam eksistensi PKC;
6. Menangkal pengaruh-pengaruh dari luar yang dapat mengancam integritas dan kedaulatan nasional RRC.

Sejalan dengan perubahan-perubahan global dan regional, Jepang dituntut untuk memikul tanggung jawab yang lebih besar dalam menciptakan tatanan hubungan internasional yang lebih baik, khususnya di kawasan Asia-Pasifik. Dalam pasca-Perang Dingin ini, Jepang tidak hanya khawatir

[14]Ibid., 14.

[15]Peter Ferdinand, *The Classical Conductor and The Jazz Band: Chinese Foreign Policy Towards Asia in the 1990s*, makalah yang disampaikan pada workshop "Major Asian Powers and the Security of Southeast Asia: The Post Cold War International Order," Kuching, Sarawak, 4-8 September 1991, 9.

[16]Sukma, *Peranan Strategis RRC*, 15.

akan situasi politik regional, tetapi juga ''ketidakpastian'' dan kemungkinan ''instabilitas'' dalam politik internasional dekade mendatang. Dalam persepsi Jepang, seperti yang tertuang dalam Buku Biru Diplomasi 1990, dunia cenderung dibayangi oleh konflik-konflik regional yang berada di luar kerangka *superpower*, sebagai akibat munculnya ambisi-ambisi kekuatan regional tertentu untuk tampil dominan di kawasan masing-masing.

Di kawasan Asia-Pasifik, Jepang memandang bahwa bahaya konflik regional masih tetap membayang meskipun kawasan ini mengalami kemajuan ekonomi yang mengesankan. Setidaknya ada empat jenis ancaman yang dikhawatirkan Jepang di kawasan ini: (1) kemunculan negara petualang yang mencari posisi dominan di kawasan; (2) sengketa teritorial, konflik etnik, dan instabilitas politik; (3) terorisme internasional; dan (4) masalah-masalah global seperti ledakan penduduk, kekurangan makanan, dan pencemaran lingkungan. Dari keempat jenis ancaman ini, tampaknya yang pertama dan kedua yang paling dikhawatirkan oleh Jepang, terutama sebagai akibat penyebaran senjata dan pembangunan militer yang semakin intensif di beberapa negara Asia-Pasifik.

Oleh karena itu, memasuki ''dekade yang penuh ketidakpastian'' mendatang, Jepang terdorong untuk memperluas peran politik dan lebih aktif dalam menyelesaikan masalah-masalah keamanan di kawasan. Peranannya selama ini yang hanya sebatas mendorong perkembangan ekonomi di kawasan tidak cukup lagi untuk menanggulangi tantangan-tantangan baru. Meningkatnya peran politik Jepang antara lain terlihat dari keikutsertaan Tokyo untuk membantu menyelesaikan masalah konflik Kamboja. Atas prakarsa Thailand, pada bulan Juni 1990 Jepang menjadi tuan rumah pertemuan antara Norodom Sihanouk dan PM Kamboja Hun Sen. Pertemuan itu menghasilkan kesepakatan pembentukan Dewan Nasional Tertinggi (*Supreme National Council*-NSC). Kunjungan PM Toshiki Kaifu ke negara-negara ASEAN awal tahun 1991 lalu merupakan salah satu prakarsa Tokyo untuk ikut serta dalam menata hubungan Jepang-Asia Tenggara yang lebih erat. Di samping itu, prakarsa-prakarsa Tokyo di bidang ekonomi tetap merupakan faktor yang cukup penting bagi keberhasilan rekonstruksi ekonomi di Indocina. Rekonstruksi ekonomi Indocina ini, pada gilirannya dapat mendorong terciptanya perdamaian dan stabilitas yang lebih baik di Asia Tenggara.

Arah baru kebijaksanaan luar negeri Jepang ini, jelas diharapkan akan memberi sumbangan positif bagi keseluruhan situasi regional. Meskipun demikian, tidak ada negara-negara Asia yang ingin melihat Jepang kembali ke postur dan peran militer seperti era sebelum Perang Dunia II. Untuk masa-masa mendatang, kebijaksanaan Jepang di kawasan ini tampaknya akan diupayakan untuk mencapai tujuan-tujuan sebagai berikut, yaitu: (1) mempertahankan dan memperkuat hubungan Jepang-AS; (2) mengembangkan hubungan baik dengan Uni Soviet dan RRC; (3) memperkuat kebijaksanaan keamanan yang mandiri; dan (4) memelihara akses dan hubungan ekonomi dengan negara-negara ASEAN.

Lingkungan Strategis Baru: Tantangan Keamanan Bagi Indonesia dan ASEAN

Seperti yang telah disinggung sebelumnya, dekade mendatang merupakan dekade

transisi ke arah terbentuknya struktur segi empat di Asia-Pasifik. Pertanyaan penting yang perlu dijawab adalah mengenai tantangan-tantangan apa yang akan dihadapi oleh Indonesia dan ASEAN dalam struktur demikian. Apakah struktur segi empat -- yang bisa disebut sebagai struktur multipolar -- dapat menjamin stabilitas dan keamanan di Asia-Pasifik? Pertanyaan demikian cukup sulit untuk dijawab karena struktur yang ada sekarang masih berupa struktur transisi dari struktur segi tiga ke struktur segi empat di Asia-Pasifik. Lagipula, dalam literatur studi hubungan internasional sendiri, persoalan ini merupakan salah satu topik perdebatan ''abadi'' di antara para teoretisi.[17]

Dalam hal ini, tantangan-tantangan keamanan yang akan dihadapi oleh Indonesia dan ASEAN dalam dekade mendatang dapat dilihat dari berbagai perspektif.

Ketidakpastian Pola-pola Interaksi Struktur Segi Empat

Untuk keperluan analisis, percaturan politik segi empat diasumsikan sebagai perluasan dari struktur segi tiga. Dengan kata lain, karakteristik-karakteristik interaksi dalam struktur segi empat tidak berbeda banyak dengan karakteristik struktur segi tiga.[18] Dalam hal ini, segi empat AS-US-Jepang-RRC dapat dipilah ke dalam empat struktur segi tiga, yakni segi tiga AS-RRC-US (Struktur I), AS-Jepang-US (Struktur II), RRC-Jepang-US (Struktur III), dan AS-Jepang-RRC (Struktur IV).

Struktur segi tiga memiliki tiga karakteristik utama.[19] *Pertama,* secara teoretis, para aktor cenderung bersaing satu sama lain atas dasar basis yang independen, yang dapat membentuk pola hubungan positif, negatif atau netral. Karena, jika salah satu aktor memutuskan untuk bertindak secara independen, maka tidak ada jaminan apakah dua aktor lainnya juga akan bertindak serupa. Masing-masing aktor juga menghadapi resiko dialienasi oleh ''aliansi'' dua aktor lainnya. Situasi demikian akan mendorong ketiga aktor untuk menyusun suatu ''aliansi'' atau berusaha mencegah setiap pembentukan ''aliansi'' di antara mereka.

Kedua, ketidakpastian jenis hubungan yang mungkin tercipta *(fluidity),* apakah bermusuhan atau bersahabat. Dalam situasi seperti ini, setiap aktor akan khawatir kalau-kalau dikhianati oleh hubungan erat antara dua aktor lainnya. Konsekuensinya, tidak ada satu aktor pun yang puas dengan *status quo,* sehingga ketidakpastian dan ketidak-

[17]Mengenai perdebatan teoretis ini, lihat Karl Deutsch dan J. David Singer, ''Multipolar Power Systems and International Stability,'' *World Politics* 16, no. 3 (April 1964): 390-406, dan Richard N. Rosecrane, ''Bipolarity, Multipolarity, and the Future,'' *Journal of Conflict Resolution* 10, no. 3 (September 1966): 314-327. Untuk analisis teoretis yang lebih kontemporer, lihat, Frank Whelon Wayman, ''Bipolarity and War,'' *Journal of Peace Research* 21, no. 1 (1984): 61-78, dan Patrick James dan Michael Brecher, ''Stability and Polarity,'' *Journal of Peace Research* 25, no. 1 (1988): 31-42.

[18]James C. Hsiung, ''Sino-US-Soviet Relations in a Triadic-Game Perspective,'' dalam *Beyond China's Independent Foreign Policy: Challenge for the U.S. and Its Asian Allies,* James C. Hsiung, ed. (New York: Praeger, 1985), 108-109.

[19]Lihat, Michael Ng-Quin, ''International Systemic Constraints on Chinese Foreign Policy,'' dalam *China and the World: Chinese Foreign Policy in the Post-Mao Era,* Samuel S. Kim, ed. (Boulder: Westview Press, 1984), 99-101. Lihat juga, Michael Ng-Quin, ''The Analytic Study of Chinese Foreign Policy,'' *Strategic Digest* (Desember 1983): 817-819.

stabilan akan muncul sebagai akibat dari kompetisi di antara ketiga aktor dalam mencari posisi sentral.

Ketiga, dalam struktur yang nonbipolar, aktor-aktor regional memperoleh kesempatan yang lebih besar untuk menjalankan politik luar negeri yang independen dan karenanya semakin banyak aktor-aktor menengah *(middle power)* yang tampil dalam politik regional. Meningkatnya aktivitas aktor-aktor regional ini akan meningkatkan pula intensitas kemungkinan konflik dan kerja sama yang terbentuk, baik antara aktor-aktor regional dan aktor-aktor utama maupun di antara aktor-aktor regional itu sendiri. Hal ini jelas meningkatkan pula derajat ketidakstabilan.[20]

Konflik dan Persaingan Antar Kekuatan Besar

Gambaran teoretis di atas menunjukkan bahwa perubahan struktur sistem internasional sekarang ini tidak secara otomatis mengurangi potensi-potensi konflik dan ketidakstabilan. Fakta-fakta empirik dalam hubungan struktur segi empat AS-US-RRC-Jepang sekarang ini menunjukkan adanya potensi-potensi ketidakstabilan di Asia-Pasifik. Setidaknya ada lima potensi konflik di antara empat kekuatan besar yang akan mewarnai politik di Asia-Pasifik dalam dekade mendatang.

Pertama, hubungan antara AS dan RRC merupakan faktor yang paling rawan bagi stabilitas di kawasan. Sejak peristiwa Tiananmen Juni 1989, hubungan antara AS dan RRC menurun tajam. Cina memandang AS sebagai negara yang sedang mengupayakan "evolusi damai" untuk menghancurkan sistem sosialis internasional. Setelah keruntuhan sosialisme di negara-negara Eropa Timur dan bahkan di Uni Soviet sendiri, para pemimpin RRC semakin yakin bahwa sasaran berikutnya adalah sistem sosialisme RRC.

Kedua, meskipun sampai sekarang hubungan antara AS dan Jepang sering dipandang sebagai hubungan "abadi", tidak berarti hubungan itu tidak diwarnai oleh potensi-potensi konflik. Potensi konflik antara AS dan Jepang terutama terletak pada masalah ekonomi. Ketidakseimbangan perdagangan, yang ditandai oleh defisit yang cukup besar di pihak AS, menjadi faktor ketidakpuasan Washington terhadap Jepang. Amerika Serikat cenderung melihat Jepang sebagai pedagang yang tidak adil karena mendorong ekspor dan menekan impor. Sementara, Jepang melihat ketidakseimbangan perdagangan itu sebagai refleksi keunggulan kualitas yang dimiliki oleh produk-produk Jepang. Di samping itu, sikap Jepang yang tampak enggan dalam memberikan dukungan militer terhadap AS selama Perang Teluk memperkuat persepsi Washington bahwa Tokyo enggan untuk mengikuti kebijaksanaan pembagian beban *(burden sharing)* pertahanan seperti yang diinginkan AS.[21]

Ketiga, arah hubungan RRC-Jepang juga cukup sulit untuk diperkirakan. Perubahan-perubahan dalam pendekatan Cina dan Jepang seperti dikemukakan sebelumnya mengandung konsekuensi-konsekuensi baru bagi hubungan Tokyo-Beijing. Dalam

---

[20]Luo Renshi, "Strategic Structure, Contradictions and New World Order," *International Strategic Studies,* no. 1 (1991): 3.

[21]Pembahasan yang lebih mendalam tentang masalah-masalah dalam hubungan AS-Jepang, lihat Michael Nacht, "The US and Japan: Building a New Relationship," *Current History* (April 1991).

hal ini, ada dua kemungkinan yang dapat terjadi, yakni: (a) perluasan peranan dan kepentingan dari kedua belah pihak dapat mengarah pada persaingan Cina-Jepang; dan (b) pengaturan kepentingan bersama antara Cina dan Jepang.[22] Meskipun demikian, dalam dekade mendatang kedua negara lebih mungkin akan mengacu pada skenario kedua, karena kecil kemungkinan Jepang akan tampil kembali secara militer di kawasan ini.[23]

Keempat, hubungan antara RRC dan Uni Soviet belum dapat dikatakan pulih sepenuhnya meskipun langkah-langkah ke arah itu sudah dilakukan sejak KTT Cina-Soviet bulan Mei 1989. Potensi konflik, terutama dengan terjadinya perkembangan-perkembangan dramatis di Uni Soviet belakangan ini, tetap ada. Apa yang sedang terjadi di Uni Soviet dipandang oleh Beijing sebagai faktor yang dapat mendorong meningkatnya ancaman terhadap eksistensi sosialisme, integratis nasional, dan dominasi PKC di Cina. Selama Uni Soviet tidak memprovokasikan gagasan-gagasan reformasi radikalnya secara langsung ke RRC, hubungan yang ada sekarang tampaknya akan tetap berkembang secara lebih baik selama dekade mendatang.

Kelima, hubungan antara Jepang dan Uni Soviet masih diwarnai oleh sengketa teritorial mengenai pemilikan Kepulauan Kuril. Jepang tidak bersedia menandatangani Perjanjian Perdamaian dengan Uni Soviet sebelum keempat pulau yang diduduki US itu dikembalikan. Sengketa ini juga menjadi faktor penghambat pemberian bantuan ekonomi Jepang kepada US, yang pada gilirannya juga menjadi penghambat dibukanya kerja sama ekonomi antara kedua negara. Namun, kecenderungan sekarang menunjukkan tanda-tanda positif dari pihak Moskow. Presiden Rusia, Boris Yeltsin, sudah menawarkan formula penyelesaian yang secara eksplisit menegaskan bahwa pada akhirnya keempat pulau itu akan dikembalikan kepada Jepang. Kalau kecenderungan ini menjadi kenyataan, besar kemungkinan selama dekade mendatang hubungan antara Jepang dan Uni Soviet akan berkembang secara positif.[24]

Keterisolasian RRC

Dilihat dari potensi-potensi konflik yang ada di antara kekuatan-kekuatan besar seperti dipaparkan di atas, RRC tampaknya akan menjadi aktor yang memiliki posisi paling tidak menguntungkan dalam struktur segi empat AS-Jepang-RRC-US. Pola interaksi berupa kerja sama lebih mungkin terbentuk di antara AS, Jepang, dan Uni Soviet, dan kemungkinan ini dapat menempatkan RRC pada posisi yang terisolasi dari dinamika hubungan segi empat. Paling tidak, secara teoretis prakiraan ini dapat dilihat melalui "perhitungan" di bawah ini.

Kuat lemahnya posisi RRC itu dapat dilihat dari hasil pemberian bobot dengan menggunakan skala tentang tinggi rendahnya kemungkinan konflik dan kerja sama

---

[22]Diskusi yang lebih komprehensif tentang dua kemungkinan ini, lihat Rizal Sukma, "Jakarta-Beijing Relations and Security Challenges in Southeast Asia," *Indonesian Quarterly* XVIII, no. 4 (Fourth Quarter 1990): 280-286.

[23]Diskusi mengenai keterbatasan Jepang untuk tampil kembali sebagai kekuatan militer yagn dominan di Asia, lihat Deborah C. Harber, "The Death of Hegemony: Why 'Pax Nipponica' is Impossible," *Asian Survey* XXX, no. 9 (September 1990): 892-907.

[24]*Jakarta Post,* 13 September 1991.

yang dimiliki setiap aktor. Secara sederhana, bobot masing-masing kemungkinan itu adalah sebagai berikut:

Kerja Sama		Konflik	
Tinggi =	3	Tinggi =	3
Sedang =	2	Sedang =	2
Rendah =	1	Rendah =	1

Secara kasar, dapat dibuat tabel pembobotan sebagai berikut:

NILAI PELUANG KERJA SAMA

	AS	RRC	US	Jepang	Total
AS		1	3	3	7
RRC	1		2	3	6
US	3	2		3	8
Jepang	3	3	3		9

NILAI PELUANG KONFLIK

	AS	RRC	US	Jepang	Total
AS		3	1	2	6
RRC	3		2	1	6
US	1	2		2	5
Jepang	2	1	2		5

Dari tabel di atas, tampak bahwa RRC memiliki nilai kemungkinan kerja sama yang paling rendah di antara keempat aktor (6). Sedangkan untuk nilai kemungkinan konflik, RRC memiliki nilai tertinggi bersama dengan AS (6), sementara US dan Jepang memiliki tingkat kemungkinan konflik yang lebih rendah (5). Ini berarti, RRC memiliki peluang kerja sama yang paling kecil dengan aktor-aktor lain, dan memiliki kemungkinan konflik yang besar. Hal ini tidak mengherankan, karena Cina sedang menghadapi sejumlah masalah yang cukup rumit dalam hubungannya dengan AS, Jepang, dan US.

Gambaran di atas juga menunjukkan bahwa struktur segi tiga di mana RRC menjadi salah satu aktornya, memiliki kemungkinan konflik yang lebih besar. Pada segi tiga AS-Jepang-US, kemungkinan kerja sama bernilai 9 (AS-Jepang = 3, AS-US = 3, dan Jepang-US = 3) dan kemungkinan konflik bernilai 5 (AS-US = 1, AS-Jepang = 2, dan Jepang-US = 2). Pada segi tiga AS-RRC-US, kemungkinan kerja sama bernilai 6 dan kemungkinan konflik bernilai 6. Pada segi tiga US-RRC-Jepang, kemungkinan kerja sama bernilai 8 dan kemungkinan konflik bernilai 5. Pada segi tiga AS-RRC-Jepang, kemungkinan kerja sama bernilai 7 dan kemungkinan konflik bernilai 6. Hal itu juga berarti posisi RRC sangat lemah karena kemungkinan terbentuknya kerja sama lebih besar dalam segi tiga AS-Jepang-US ketimbang dalam segi tiga di mana RRC menjadi salah satu aktornya (RRC-Jepang-US, AS-RRC-US, atau AS-Jepang-RRC). Dengan demikian, RRC memiliki kemungkinan teralienasi yang lebih besar dari dinamika hubungan internasional di Asia-Pasifik.

Dalam hal ini, terdapat dua faktor yang dapat mendorong kembalinya ancaman Cina dalam bentuk yang lebih nyata. *Pertama,* jika Cina mempersepsikan bahwa kepentingan dan peranannya di Asia sedang diancam oleh kolaborasi negara-negara lain. *Kedua,* jika RRC mempersepsikan bahwa dirinya sedang disisihkan dan diabaikan dari dinamika politik di kawasan. Dan, RRC

yang merasa terancam dan terisolasi di Asia-Pasifik dapat menjadi faktor yang mempe-rumit pengaturan keamanan di kawasan.[25]

Negara-negara ASEAN sejauh ini tampaknya sudah dapat mengantisipasi tantangan-tantangan demikian. Di satu pihak, membaiknya hubungan RRC dengan semua negara ASEAN, sedikit banyak dapat meyakinkan RRC bahwa ia tidak diabaikan dari dinamika percaturan politik di Asia-Pasifik. Di lain pihak, kesadaran negara-negara ASEAN untuk melibatkan Cina dalam percaturan politik di Asia-Pasifik ini perlu dipertahankan terus, dan bahkan harus dikembangkan ke perluasan kerja sama ekonomi.

Konflik-konflik Intraregional

Di samping tantangan dan ancaman yang mungkin berasal dari percaturan kekuatan-kekuatan besar, konflik-konflik di tingkat regional juga memerlukan perhatian serius dari Indonesia dan ASEAN. Menurunnya keterlibatan dan peranan AS dan US dalam konflik dan masalah-masalah regional tidak secara otomatis akan mengurangi atau mengakhiri konflik-konflik intraregional di kawasan.[26] Konflik-konflik intraregional ini, terutama dengan berakhirnya Perang Dingin, akan menjadi lebih menonjol dalam dekade mendatang, sehingga memerlukan perhatian yang lebih serius dari seluruh negara di kawasan. Secara keseluruhan, terdapat lima sumber yang berpotensi untuk mengganggu stabilitas dan perdamaian di Asia Tenggara, yaitu:

Konflik Intra ASEAN

Dalam dekade mendatang, konflik-konflik yang belum selesai di antara negara-negara ASEAN perlu mendapat perhatian yang lebih besar. Selama ini ASEAN kurang aktif dalam menyelesaikan konflik-konflik di antara mereka sendiri, sehingga tidak jarang potensi-potensi konflik tersebut menyebabkan ketegangan-ketegangan diplomatik di antara mereka, meskipun masih pada tingkat yang masih dapat diatasi *(manageable)*. Secara umum, potensi konflik intra ASEAN ini menyangkut aspek sengketa teritorial, aspek perbedaan-perbedaan dalam kebijaksanaan (terutama di bidang kebijaksanaan pertahanan dan keamanan), dan aspek persepsi historis.

Pada aspek pertama, sengketa teritorial antara Indonesia dan Malaysia (mengenai yurisdiksi Pulau Ligitan dan Pulau Sipadan), antara Malaysia dan Filipina (mengenai Sabah), dan antara Malaysia dan Singapura (mengenai Pulau Batu Putih) merupakan tiga contoh potensi konflik yang dapat mengganggu hubungan bilateral.[27] Pada aspek kedua, masalah beragamnya persepsi mengenai situasi dan cara-cara menangani masalah keamanan di Asia Tenggara dapat mengarah pada benturan-benturan kepentingan. Misalnya, keputusan Singapura untuk memberikan fasilitas militer kepada AS sempat mengundang reaksi keras dari pihak Malaysia. Demikian pula, keeratan hubung-

---

[25]Mengenai hal ini, lihat Sukma, *Peranan Strategis RRC.*

[26]Muthiah Alagappa, "Regional Arrangements and International Security in Southeast Asia: Going Beyond ZOPFAN," *Contemporary Southeast Asia* 12, no. 4 (Maret 1991): 277.

[27]Belum lama ini, hubungan Indonesia dan Malaysia sempat diwarnai oleh "ketegangan" diplomatik ketika Malaysia membangun sarana wisata di kedua pulau yang masih dalam sengketa itu. Lihat, *Far Eastern Economic Review* (20 Juni 1991): 20.

an Thailand dengan Cina, sempat mengundang kecurigaan dan kekhawatiran Indonesia dan Malaysia. Sedangkan pada aspek ketiga, implikasi historis politik konfrontasi Indonesia dan perpecahan Federasi Malaysia, telah melahirkan semacam hubungan politik yang ''unik'' dan *kikuk* di antara Indonesia, Malaysia, dan Singapura.[28]

Indocina

Perkembangan di Indocina memang menunjukkan tanda-tanda yang cukup menggembirakan dengan semakin dekatnya penyelesaian konflik Kamboja. Meskipun demikian, wilayah ini masih tetap mengandung potensi-potensi konflik dan kerawanan bagi kawasan Asia Tenggara. Persaingan historis yang panjang antara Thailand dan Vietnam, dalam memproyeksikan pengaruh atas Kamboja dan Laos, tentu saja tidak akan hilang dalam waktu singkat meskipun sejak tahun 1988 hubungan kedua negara itu mulai membaik. Sejarah mencatat bahwa, sampai tingkat tertentu, konflik Kamboja merupakan unsur terpenting dari persaingan Bangkok-Hanoi ini, di mana masing-masing pihak mendukung faksi-faksi yang bertikai di Kamboja.[29]

Di samping itu, kemungkinan terbentuknya kolaborasi RRC-Vietnam yang berusaha menempatkan Kamboja dan Laos di bawah pengaruh mereka, seberapa pun kecilnya kemungkinan ini, harus tetap diperhitungkan. Perkembangan dramatis di Uni Soviet yang secara psikologis berhasil menekan kedua negara komunis Asia itu, memberi peluang Cina untuk mencoba membangun kembali hubungan *chun chi xiangyi* (sedekat bibir dan gigi) dengan Vietnam. Untuk itu, Beijing bisa memanfaatkan rasa kecewa Hanoi terhadap penghentian bantuan Moskow dan ketidakpastian normalisasi hubungan Hanoi-Washington.

Laut Cina Selatan

Setelah memudarnya faktor konflik Kamboja dalam dinamika keamanan di Asia Tenggara,[30] Laut Cina Selatan sering disebut-sebut sebagai ''titik api'' baru yang dapat menjadi sumber ketidakstabilan di kawasan. Kekhawatiran negara-negara di Asia Tenggara mengenai sengketa di Laut Cina Selatan ini sebenarnya bersumber pada dua faktor, yakni keterlibatan RRC dan banyaknya negara yang terlibat. Dalam kaitannya dengan faktor pertama, Cina dipandang sebagai kekuatan yang tidak segan-segan untuk menggunakan kekuatan militer dalam menegaskan setiap klaimnya. Oleh karena itu, banyak pihak yang mengkhawatirkan kalau Cina akan menjadi sumber pemicu konflik militer di wilayah ini.[31]

---

[28]Mengenai hubungan ''unik'' dan ''kikuk'' antara Malaysia, Indonesia, dan Singapura ini, lihat A.R. Sutopo, ''Hubungan Indonesia, Malaysia, dan Singapura: Dari Konfrontasi, Kolaborasi ke Realiansi,'' dalam *Hubungan Luar Negeri Indonesia di Bawah Orde Baru,* Bantarto Bandoro, ed., akan terbit.

[29]Muthiah Alagappa, ''The Dynamics of International Security in Southeast Asia: Change and Continuity,'' *Australian Journal of International Affairs* 45, no. 1 (Mei 1991): 13-15.

[30]Mengenai surutnya faktor konflik Kamboja ini, lihat Edy Prasetyono, ''Surutnya Signifikansi Masalah Kamboja dan Perubahan-perubahan di Asia Tenggara,'' *Analisis CSIS* XIX, no. 6 (November-Desember 1990): 540-553.

[31]Lihat, Lee Lai To, ''Managing Potential Conflicts in the South China Sea: Political and Security Issues,'' *Indonesian Quarterly* XVIII, no. 2 (Second Quarter 1990), 157.

Dalam kaitannya dengan faktor kedua, banyaknya jumlah negara yang terlibat dalam klaim-klaim tumpang tindih atas Kepulauan Spratly jelas merupakan aspek yang paling rumit bagi suatu penyelesaian damai. Sengketa di Laut Cina Selatan itu melibatkan RRC, Vietnam, Taiwan, Malaysia, Filipina, dan Brunei. Di samping itu, keterlibatan tiga negara ASEAN dalam sengketa tersebut menambah daftar potensi konflik intra ASEAN sementara sengketa-sengketa teritorial lainnya belum berhasil diselesaikan secara tuntas.

Potensi-potensi ekstra regional maupun intra regional dan intra ASEAN, merupakan tantangan-tantangan yang besar bagi Indonesia dan ASEAN dalam dekade mendatang. Dari pembahasan di atas, tampak bahwa upaya menciptakan stabilitas dan keamanan di kawasan Asia-Pasifik dan Asia Tenggara merupakan hal yang cukup rumit. Untuk itu, diperlukan suatu bentuk pengaturan keamanan yang tepat untuk kawasan ini. Pembahasan mengenai bentuk pengaturan keamanan ini dapat diikuti di bawah ini.

Menyinggung masalah tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh ASEAN ini, ASEAN belum memiliki kesepakatan dan arah yang jelas mengenai cara-cara mencapai tujuan-tujuan strategis seperti tertuang dalam Deklarasi Bangkok tahun 1967, Deklarasi Kuala Lumpur tentang ZOPFAN tahun 1971, dan *Treaty of Amity and Cooperation* tahun 1976.[32] Sampai sekarang belum ada semacam konsensus regional mengenai tujuan-tujuan taktis yang dapat menjadi jembatan ke arah pencapaian tujuan strategis ini.

Dengan demikian, pengaturan keamanan di Asia Tenggara secara konseptual harus memberi peluang bagi upaya-upaya pencapaian tujuan-tujuan tersebut. Namun, dalam prosesnya prakarsa-prakarsa yang diambil mau tidak mau harus memperhitungkan karakteristik struktur segi empat dan tantangan-tantangannya, dan potensi-potensi konflik pada tingkat intra regional maupun intra ASEAN. Dalam konteks demikian, ASEAN masih akan terus menghadapi semacam dilema, antara tujuan dan strategi, yakni: (1) mengubah tujuan-tujuan sebelumnya dan menentukan tujuan-tujuan baru yang sesuai dengan kondisi yang ada; atau (b) menciptakan kondisi baru yang selaras dengan tujuan-tujuan yang sudah disepakati sebelumnya.

Di satu pihak, jika ASEAN ingin menegaskan eksistensinya sebagai aktor penting dalam hubungan internasional, khususnya di kawasan Asia Tenggara yang menjadi lingkungan sentral ASEAN sendiri, sudah sewajarnya ASEAN harus berupaya untuk mengambil prakarsa untuk membentuk lingkungan yang mampu memaksimalkan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Namun, di lain pihak pilihan ini bisa jadi mengandung unsur irasional karena cenderung mengisolasi diri dari kondisi-kondisi nyata yang belum tentu mampu dimanipulasi sepenuhnya oleh ASEAN. Untuk itu,

---

[32]Di atas kertas, negara-negara ASEAN memang sudah pernah mengeluarkan dokumen konkret mengenai cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan yang dikandung oleh gagasan ZOPFAN, yakni *Conceptual Framework and Proposals Concerning Steps for the Creation of ZOPFAN* pada tahun 1975. Namun, cetak biru ini secara eksklusif lebih memusatkan perhatiannya pada aspek hubungan dengan kekuatan-kekuatan eksternal, dan mengabaikan aspek "kerja sama regional yang lebih erat di antara seluruh negara untuk memberi sumbangan pada pembentukan hubungan yang erat dan kuat." Lihat, misalnya, Alagappa, "Regional Arrangements," 274-275.

ASEAN harus mengakui bahwa ia perlu melakukan penyesuaian, baik dalam tujuan maupun strategi.

Pengaturan Keamanan: Catatan untuk KTT ASEAN IV

Dalam hal tujuan, apa yang sudah disepakati baik dalam Deklarasi Bangkok, Deklarasi Kuala Lumpur, maupun dalam *Treaty of Amity and Cooperation,* masih tetap relevan. Dari ketiga kesepakatan ini, bisa diinterpretasikan bahwa ASEAN ingin mewujudkan perdamaian melalui tiga cara, yaitu:[33] (1) mencegah intervensi kekuatan-kekuatan luar; (2) pengakuan atas nilai-nilai internasional yang dapat diterima dan pelaksanaannya dilakukan oleh negara-negara di kawasan guna mencegah sengketa di masa depan dan mengadakan penyelesaian sengketa yang ada melalui cara-cara damai; dan (3) kerja sama regional untuk membangun suatu masyarakat bangsa-bangsa Asia Tenggara adalah beberapa penyesuaian yang didasarkan pada kenyataan-kenyataan yang ada dalam perkembangan politik di kawasan. Penyesuaian itu antara lain, penilaian kembali terhadap validitas asumsi-asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut, termasuk asumsi-asumsi yang melandasi gagasan ZOPFAN.

Dari pembahasan di atas, dapat ditarik tiga asumsi utama yang harus melandasi setiap pengaturan keamanan di masa mendatang. *Pertama,* peranan dan keterlibatan kekuatan-kekuatan besar di kawasan Asia Tenggara merupakan kenyataan yang tidak dapat ditolak oleh ASEAN. *Kedua,* sumber-sumber potensi ketidakstabilan di masa datang masih tetap berasal dari tiga dimensi, yakni dimensi intra kekuatan besar, intra regional, dan intra ASEAN, dengan kemungkinan konflik-konflik intra regional yang lebih besar. *Ketiga,* di satu pihak, sebagai akibat dari usainya Perang Dingin, situasi konflik yang dapat mengundang intervensi AS dan US sudah berhasil diminimalisir. Namun, di lain pihak kemungkinan intervensi RRC, dan pada tingkat yang lebih rendah Jepang, ke dalam situasi demikian tetap terbuka.

Meskipun demikian, secara strategis tujuan utama ASEAN masih berkisar -- dan tidak akan pernah berubah -- pada bagaimana menciptakan *stabilitas* di Asia Tenggara dalam setiap perubahan yang terjadi. Stabilitas yang harus diwujudkan oleh ASEAN ini adalah *stabilitas sistemik,* yaitu ''*suatu kondisi yang ditandai oleh kemampuan sistem -- regional atau internasional -- untuk mencegah setiap kemungkinan tindakan destruktif oleh kekuatan-kekuatan di luar dan di dalam sistem, tidak hanya dengan cara menentang atau menghindari perubahan, tetapi juga dengan cara menyesuaikan diri terhadap perubahan melalui suatu pengaturan kembali*''. Dengan kata lain, jika terjadi perubahan maka sistem akan mampu kembali ke keadaan semula. Untuk mewujudkan stabilitas sistemik ini, diperlukan suatu pengaturan keamanan, yakni ''mekanisme melalui mana setiap negara mencoba untuk mencapai tujuan-tujuan keamanannya yang mencakup hubungan-hubungan keamanan dengan kekuatan-kekuatan intra dan ekstra regional''.

Secara umum, mekanisme pengaturan keamanan dapat mengambil bentuk-bentuk seperti: (1) persekutuan militer *(military alliance);* (2) kerja sama pertahanan; (3) kehadiran kekuatan militer asing (pangkal-

---

[33]Alagappa, ''Regional Arrangements,'' 275.

an); dan (4) kerja sama keamanan melalui dialog-dialog multilateral atau bilateral. Keempat alternatif ini tampaknya masih sulit untuk diterapkan di kawasan Asia Tenggara. Sebuah persekutuan berupa pakta pertahanan di antara negara-negara ASEAN, misalnya, jelas bukan jalan terbaik yang diinginkan ASEAN. Indonesia, misalnya, dengan tegas menolak bentuk pengaturan seperti ini. Kerja sama pertahanan, sejauh ini baru berhasil dilakukan pada tingkat bilateral. Perluasan ke tingkat multilateral, sejauh ini masih terhambat oleh perbedaan persepsi ancaman dan masih belum terselesaikannya konflik-konflik intra ASEAN.[34] Kehadiran kekuatan luar sebagai ''penjaga stabilitas'' melalui pangkalan-pangkalan militer masih merupakan isu yang kontroversial. Misalnya, masa depan kehadiran militer AS di Filipina dan fasilitas yang diberikan Singapura kepada AS mempertajam perbedaan pandangan dan sikap di antara negara-negara ASEAN sendiri. Di samping itu, bentuk pengaturan seperti ini jelas-jelas menjadi penghambat utama perwujudan konsep ZOPFAN yang sudah ''terlanjur'' menjadi cita-cita ASEAN.

Alternatif keempat, yang tampaknya lebih mungkin dan dapat diterima *(acceptable)*, juga menghadapi kesulitan-kesulitan yang cukup rumit dalam pelaksanaannya. Gagasan untuk menciptakan forum semacam CSCE *(Conference on Security and Cooperation in Europe)* di Asia-Pasifik (CSCA) sampai sekarang belum mendapat reaksi positif dari negara-negara di kawasan, di samping gagasan demikian mengesankan simplifikasi situasi yang ada di Eropa dengan di Asia-Pasifik.[35]

Kesulitan-kesulitan demikian disebabkan oleh ''keengganan'' negara-negara di Asia Tenggara untuk berurusan dengan hal-hal yang bersifat struktural dan formal. Dalam hal ini, kesimpulan Donald Weatherbee bahwa, bagi negara-negara Asia Tenggara ''sikap lebih penting ketimbang struktur formal dalam mendukung proses interaksi dari kepentingan-kepentingan yang berbeda,'' tampaknya cukup tepat untuk menggambarkan situasi di kawasan.[36] Dengan demikian, sebelum tiba pada pengaturan yang bersifat formal, dalam agenda KTT IV ASEAN nanti perlu dicantumkan bahwa pengaturan keamanan di Asia Tenggara dalam dekade mendatang hendaknya lebih difokuskan pada *proses* ketimbang *struktur.*

Untuk itu, KTT nanti perlu menjajagi kemungkinan penataan kembali langkah-langkah membangun keamanan dan kepercayaan yang lebih intensif. Langkah-langkah itu tetap mengacu kepada pengaturan di mana proses lebih diutamakan ketimbang struktur. Pengaturan yang menekankan proses ini, setidaknya harus dilakukan pada empat dimensi. *Pertama,* dimensi *status quo,* yakni dimensi yang sudah berlangsung sekarang ini melalui ASEAN-PMC. Hanya, dalam dimensi ini terdapat dua hal penting yang perlu difikirkan oleh ASEAN, yakni: (1) status RRC dan US; dan (2) mekanisme

---

[34]Jusuf Wanandi, ''Peace and Security in Southeast Asia,'' makalah pada *ASEAN-ISIS 1991 Meeting* (CSIS: Jakarta, 2-4 Juni 1991), 17.

[35]Lihat, Paul M. Evans, ''Proposals for Confidence Building and Conflict Reduction Mechanism for the Pacific: The Prospects for Multilateralism,'' makalah pada *ASEAN-ISIS 1991 Meeting* (CSIS: Jakarta, 2-4 Juni 1991).

[36]Donald Weatherbee, ''ASEAN Regionalism: The Salient Dimension,'' dalam Karl D. Jackson dan M. Hadi Soesastro, eds., *ASEAN Security and Economic Development* (Berkeley: University of California, Institute of East Asian Studies, 1984), 19.

teknis pelaksanaan ASEAN-PMC. Dalam hal yang pertama, perlu segera dicari ketegasan tentang penting tidaknya kedua kekuatan utama ini menjadi mitra dialog secara resmi. Sedangkan dalam hal yang kedua, perlu dijajaki kemungkinan perluasan pertemuan ASEAN-PMC menjadi forum dialog yang mempertemukan negara-negara ASEAN dengan keempat kekuatan besar (AS, Jepang, RRC, dan US) secara bersamaan (formula 6+4).

Kedua, dimensi intra regional, yang akan mempertemukan dialog di antara negara-negara Asia Tenggara melalui forum AMM *(ASEAN Ministerial Meeting).* Namun, mekanisme ini memerlukan perluasan keanggotaan ASEAN yang mencakup negara-negara Indocina (Vietnam, Laos, dan Kamboja).

Ketiga, dimensi bilateral, yang mempertemukan dialog-dialog di antara negara-negara Asia Tenggara yang secara bilateral memiliki masalah-masalah yang dapat mengganggu stabilitas regional. Sengketa-sengketa teritorial, misalnya, konflik Laut Cina Selatan selain dapat diselesaikan secara multilateral konflik tersebut, juga bisa diupayakan kompromi-kompromi melalui pembicaraan-pembicaraan yang bersifat bilateral.

Ketiga langkah di atas, memang merupakan hal yang mudah secara konseptual namun sulit secara operasional. Hanya saja, yang perlu disadari oleh ASEAN adalah bahwa kecenderungan di kawasan Asia-Pasifik umumnya dan Asia Tenggara khususnya, memang melahirkan harapan-harapan yang lebih besar akan perdamaian dan stabilitas. Namun, tidak semua perkembangan itu dapat menjamin pemeliharaan keamanan. Karena itu, sebuah proses dialog yang terus menerus, untuk sementara ini, masih merupakan jalan terbaik dalam menata suatu Asia Tenggara yang damai dan stabil.

Menilai Kerja Sama Politik ASEAN

Asnani Usman

PADA tanggal 8 Agustus 1991 yang lalu ASEAN tepat berusia 24 tahun. Usia ini merupakan usia yang terlama bagi organisasi kerja sama regional Asia Tenggara dibandingkan dengan organisasi lainnya yang pernah ada, misalnya ASA *(the Association of Southeast Asia),* dan Maphilindo (Malaysia, Filipina, Indonesia), yang berumur sangat singkat.

Berbeda dengan kedua organisasi tersebut, ASEAN telah dapat bertahan hidup selama 24 tahun meskipun menghadapi berbagai tantangan dari dalam dan luar. Tantangan-tantangan ini pula yang mendorong kerja sama politik ASEAN meskipun kerja sama dalam bidang ini tidak pernah dinyatakan dengan resmi. Kerja sama politik baru dinyatakan secara resmi dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN pada Pertemuan Puncak Bali tahun 1976. Perkembangan kerja sama politik ASEAN makin meningkat, terutama karena timbulnya konflik Kamboja yang dapat mengancam stabilitas dan perdamaian kawasan Asia Tenggara.

Menjelang akhir dasawarsa 1980-an telah terjadi perubahan-perubahan baik regional maupun internasional yang ditandai dengan peredaan ketegangan-ketegangan yang mewarnai situasi kawasan Asia Tenggara. Situasi ini telah menimbulkan tantangan-tantangan bagi ASEAN untuk tidak saja menanggapi, tetapi juga menyesuaikan diri dengan memikirkan inisiatif-inisiatif baru demi kelangsungan hidup dan tujuan ASEAN.

Tulisan ini membahas kerja sama politik ASEAN dan melihat seberapa jauh ASEAN berhasil melaksanakan program politik yang telah digariskan. Kemudian akan dibahas tantangan-tantangan yang dihadapi ASEAN dalam menghadapi situasi regional dan internasional dewasa ini serta inisiatif-inisiatif baru yang telah dipertimbangkan ASEAN dalam mengantisipasi tantangan di masa depan.

Latar Belakang Politik

Untuk mengetahui perkembangan kerja sama politik ASEAN perlu diketahui latar

belakang perkembangan situasi kawasan Asia Tenggara baik intra regional maupun ekstra regional. Sebelum ASEAN terbentuk pada awal dan pertengahan dasawarsa 1960-an situasi internasional diwarnai oleh Perang Dingin yang mempengaruhi kawasan Asia Tenggara. Pada saat itu negara-negara di kawasan Asia Tenggara lebih menyandarkan keamanannya kepada negara-negara luar, seperti Thailand dan Filipina kepada Amerika Serikat (AS), Malaya dan Singapura kepada Inggris. Indonesia dalam perjuangannya membebaskan Irian Barat telah makin dekat ke Uni Soviet dan kemudian bahkan mendekati Cina pada waktu konfrontasi dengan Malaysia.

Sementara itu hubungan di antara kelima negara Asia Tenggara disebut di atas diwarnai oleh ketegangan, rasa saling curiga dan tidak percaya yang antara lain disebabkan oleh masalah tuntutan wilayah dan masalah-masalah di perbatasan. Hubungan Filipina dan Malaysia misalnya, diliputi oleh ketegangan sejak tahun 1963 karena masalah Sabah. Pada tahun yang sama, kebijaksanaan konfrontasi Indonèsia terhadap Malaysia telah menyebabkan hubungan kedua negara ini memburuk. Indonesia menentang terbentuknya Malaysia yang dipandang sebagai neokolonialisme. Kemudian pada tahun 1965 Singapura memisahkan diri dari Malaysia karena makin berlanjutnya ketegangan etnis antara Cina dan Melayu. Demikian pula hubungan Thailand dan Malaysia diwarnai oleh rasa saling curiga dan ketegangan karena adanya kelompok muslim dan komunis di perbatasan kedua negara. Malaysia menganggap Thailand tidak cukup berusaha untuk menumpas pemberontak komunis yang beroperasi di wilayahnya sehingga mengancam keamanan Malaysia. Sebaliknya Thailand menganggap Malaysia telah mendukung gerakan separatis muslim di sebelah selatan wilayahnya.

Demikian pula, perkembangan di kawasan Indocina diwarnai oleh Perang Dingin. Tahun 1965 perang Vietnam makin meningkat akibat keterlibatan AS secara militer. AS telah memberi dukungan kepada pemerintah-pemerintah nonkomunis baik di Vietnam Selatan maupun di Kamboja untuk membendung komunis Cina dan Uni Soviet. Kedua negara komunis ini pada awal perang Vietnam telah memberi bantuan kepada Vietnam Utara.

Sementara itu Cina telah menyerukan apa yang disebutnya dengan "perang rakyat" kepada gerakan-gerakan komunis di negara Dunia Ketiga untuk melawan pemerintahan nonkomunis yang sedang berkuasa. Perkembangan ini telah menimbulkan kekhawatiran negara-negara nonkomunis di kawasan Asia Tenggara terhadap ancaman komunis. Pada tahun 1965 di Indonesia telah terjadi percobaan kudeta yang gagal oleh PKI (Partai Komunis Indonesia) dengan dukungan Cina. Kemudian pada tahun 1967 Inggris mengumumkan keinginannya untuk mengundurkan diri dari sebelah timur Teluk Suez.

Perkembangan intra regional sebagaimana dikemukakan di atas telah menimbulkan ketegangan-ketegangan di antara kelima negara Asia Tenggara; dan ini tentu tidak mendukung terbentuknya suatu organisasi regional. Organisasi kerja sama regional yang telah ada pada periode ini, seperti ASA dan Maphilindo, tidak berumur panjang antara lain karena timbulnya masalah di antara negara-negara anggotanya, yaitu masalah Sabah dan gagasan pembentukan Federasi

Malaysia.[1]

Sementara itu perkembangan ekstra regional juga telah menimbulkan kekhawatiran kelima negara Asia Tenggara tersebut bahwa meningkatnya pertentangan negara-negara besar di kawasan Indocina akan mengancam stabilitas dan perdamaian kawasan Asia Tenggara. Demikian pula kebijaksanaan "perang rakyat" Cina telah menyebabkan negara-negara Asia Tenggara mengalami kekhawatiran akan ancaman komunis berupa bantuan Cina yang diberikan kepada gerakan-gerakan komunis di negara-negara mereka. Timbulnya usaha kudeta yang gagal oleh Partai Komunis Indonesia (PKI) di Indonesia tahun 1965 telah memperkuat kekhawatiran akan ancaman komunis terhadap keamanan mereka. Timbulnya kekhawatiran tersebut, ditambah dengan terjadinya perubahan politik Indonesia, serta meredanya ketegangan-ketegangan di antara negara-negara Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand, Filipina telah memberi kemungkinan terbentuknya ASEAN. Selain itu adanya motivasi-motivasi tertentu dari negara-negara ini telah mengantarkan mereka kepada kesepakatan untuk membentuk ASEAN.

Di Indonesia terjadi perubahan orientasi politik dalam dan luar negeri sebagai akibat pergolakan yang ditimbulkan oleh percobaan kudeta Gestapu tahun 1965. Perubahan orientasi politik dalam negeri dapat dilihat dari dibubarkannya PKI oleh pemerintah Orde Baru di bawah pimpinan Soeharto. Tetapi dalam kebijaksanaan luar negeri, Indonesia tidak menganut sikap kebijaksanaan antikomunis karena bertentangan dengan prinsip politik luar negeri yang bebas dan aktif. Kecuali dengan Cina, Indonesia tidak mengubah status hubungannya dengan negara-negara blok Timur. Sedangkan hubungan dengan negara-negara Barat, seperti AS dan Eropa Barat, cukup baik.[2]

Demikian pula ketegangan-ketegangan di antara negara-negara ASEAN dapat diatasi. Hubungan antara Malaysia dan Filipina membaik berkat kesediaan Thailand bertindak sebagai penengah, dan keadaan ini disusul dengan membaiknya hubungan Malaysia dan Singapura. Indonesia pun mengakhiri politik konfrontasinya terhadap Malaysia.

Sementara itu motivasi-motivasi dan harapan-harapan yang dimiliki negara-negara Indonesia, Thailand, Filipina, Malaysia, Singapura telah memperkuat dorongan untuk membentuk ASEAN untuk menampung kepentingan bersama mereka. Indonesia ingin membina hubungan baik dengan negara-negara tetangganya setelah politik konfrontasi Soekarno terhadap Malaysia. Sedangkan Thailand menginginkan politik luar negeri yang lebih independen dari AS. Filipina memerlukan jalur komunikasi baru dalam usaha untuk mencapai penyelesaian masalah Sabah dengan Malaysia. Malaysia yang pembentukannya ditentang oleh Indonesia dan Filipina ingin diterima oleh negara-negara tetangganya. Dan Singapura, sebagai negara yang paling kecil ingin diperlakukan sama seperti negara-negara tetangga yang lebih besar.[3]

Walaupun motivasi negara-negara yang membentuk ASEAN berbeda, kebutuhan untuk membina saling pengertian dan saling percaya di antara mereka dalam menghadapi

---

[1]Uraian lebih detail mengenai kegagalan kedua organisasi ini lihat Estrella D. Solidum, *Towards a Southeast Asian Community* (Quezon City: University of the Philippines Press, 1974), 19-21.

[2]Lihat A.R. Sutopo, "Indonesia Antara Timur dan Barat," *Analisa* XIV, no. 8 (Agustus 1985): 663.

[3]Uraian lebih detail mengenai hal ini lihat M. Rajendra, *ASEAN's Foreign Relations* (Kuala Lumpur: Arenabuku sdn. bhd., 1985), 18-20.

pengaruh-pengaruh luar telah mengantarkan mereka kepada kesepakatan untuk membentuk ASEAN pada tanggal 8 Agustus 1967.

Kerja Sama Politik

Bukanlah merupakan suatu perdebatan lagi bahwa walaupun pada awal pembentukannya ASEAN disebut sebagai kerja sama ekonomi dan sosial budaya, pertimbangan utama yang melandasi pembentukan itu adalah politik dan keamanan. Kata-kata yang secara resmi menyebutkan kerja sama politik dan keamanan tidak tercantum dalam Deklarasi Bangkok 1967. Hal ini mungkin dimaksudkan untuk menghindari kesan bahwa ASEAN sebagai suatu organisasi yang menentang kekuatan-kekuatan komunis di Indocina sehubungan dengan perang Vietnam. Tetapi secara tidak resmi, tujuan politik dan pertimbangan keamanan tercermin secara implisit dalam Deklarasi Bangkok yang menyatakan bahwa "negara-negara Asia Tenggara memikul tanggung jawab bersama untuk ... menjamin perdamaian serta kemajuan perkembangan nasional mereka ..., dan bahwa mereka bertekad untuk menjamin stabilitas dan keamanan dalam menghadapi campur tangan luar..."

Kerja sama politik ASEAN secara tidak resmi telah dimulai oleh negara-negara ASEAN dalam usaha-usaha mengatasi persoalan-persoalan yang timbul di antara mereka. Dan kerja sama politik secara tidak resmi ini terus berkembang dalam bentuk konsultasi dan diskusi di antara negara-negara ASEAN dalam Pertemuan-pertemuan Khusus Menteri-menteri Luar Negeri (Menlu-menlu) ASEAN yang diadakan di luar pertemuan resmi tahunan dan diselenggarakan satu tahun sekali. Deklarasi Kuala Lumpur mengenai ZOPFAN *(Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration)* merupakan kerja sama politik tidak resmi yang dihasilkan oleh pertemuan seperti itu.

Baru pada tahun 1976, kerja sama politik ASEAN dinyatakan secara resmi dalam Pertemuan Puncak Bali dengan dihasilkannya tiga dokumen, masing-masing Deklarasi Kerukunan ASEAN *(the Declaration of ASEAN Concord)*, Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara *(the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)*, dan pembentukan Sekretariat ASEAN di Jakarta. Dalam Deklarasi ASEAN secara eksplisit disebutkan asas-asas untuk mencapai stabilitas politik yang antara lain menyebutkan: (1) untuk melenyapkan ancaman-ancaman yang ditimbulkan oleh subversi terhadap stabilitasnya; (2) akan mempergunakan proses-proses damai dalam pemecahan perbedaan-perbedaan intra regional; dan (3) akan berusaha sendiri-sendiri dan bersama-sama, untuk menciptakan kondisi yang menunjang pembinaan kerja sama. Sedangkan dalam Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara disebutkan tujuan untuk membina perdamaian abadi dan persahabatan yang kekal dengan berpedoman kepada asas-asas antara lain: (1) saling menghormati kemerdekaan, kedaulatan, persamaan dan keutuhan wilayah; (2) melangsungkan kehidupan nasional bebas dari campur tangan luar; (3) tidak turut campur tangan mengenai urusan dalam negeri satu sama lain; (4) penyelesaian perselisihan dengan damai; dan (5) penolakan penggunaan kekerasan.

Untuk mencapai stabilitas politik dan perdamaian yang dikemukakan di atas, ASEAN telah menggariskan program kegiat-

an politik sebagai kerangka kerja sama politik ASEAN, yaitu:

> "(1) Pertemuan Kepala-kepala Pemerintahan negara-negara anggota apabila dan bilamana diperlukan; (2) Penandangatangan Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara; (3) Penyelesaian persengketaan intra regional dengan cara-cara damai dalam waktu yang sesingkat-singkatnya; (4) Perhatian segera bagi langkah-langkah permulaan ke arah pengakuan dan penghormatan atas Wilayah Damai, Bebas, dan Netral (ZOPFAN) bilamana mungkin; (5) Penyempurnaan organisasi ASEAN untuk memperkuat kerja sama politik; (6) Penelitian cara-cara mengembangkan kerja sama dalam bidang pelaksanaan peradilan termasuk kemungkinan bagi Perjanjian Ekstradisi ASEAN; (7) Memperkokoh solidaritas politik dengan memajukan keserasian pandangan, mengkoordinasikan posisi dan, bilamana mungkin dan dikehendaki, mengambil langkah-langkah bersama."[4]

Atas dasar program kerja sama politik dan asas-asas yang telah ditetapkan di atas, kita dapat menilai seberapa jauh ASEAN telah melaksanakan kerja sama politiknya selama ini terutama dalam menghadapi tantangan-tantangan dari dalam dan luar. Tetapi perlu diakui bahwa tidak mudah untuk mengukur keberhasilan kerja sama politik karena politik dan keamanan mempunyai sifat yang tidak nyata *(intangible)*, sehingga penilaian terhadap keberhasilan kerja sama politik akan bersifat terbatas *(limited)* dan bercampur *(mixed)*. Ini berarti dalam suatu keberhasilan dapat terkandung juga kegagalan atau keberhasilan yang tidak menyeluruh atau terbatas.[5]

Di bawah ini akan dibahas program politik ASEAN. Pertama-tama akan dibahas masalah penyelesaian persengketaan secara damai dan masalah stabilitas politik. Masalah-masalah lain seperti Pertemuan Kepala-kepala Pemerintah, Penandatanganan Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama, dan langkah-langkah awal pelaksanaan ZOPFAN, serta Struktur ASEAN akan dibahas pada bagian akhir.

Kerja Sama Politik ASEAN Periode 1967-1978

Perkembangan kerja sama politik ASEAN dalam periode ini dapat dilihat dari pengalaman-pengalamannya tidak saja dalam menghadapi tantangan-tantangan dari dalam, tetapi juga dari luar. Pada awal periode ini ASEAN menghadapi persoalan-persoalan yang timbul di antara negara-negara anggotanya.

Pada bulan Maret tahun 1968, Malaysia dan Filipina telah menghidupkan kembali masalah Sabah dengan terjadinya insiden yang disebut *the Corregidor Incident*. Insiden ini timbul karena adanya laporan yang diterima Malaysia tentang dibentuknya pasukan khusus untuk melakukan infiltrasi, subversi, sabotase atas wilayah Sabah yang dilatih di pusat latihan rahasia tentara Filipina di Corregidor. Malaysia menganggap bahwa kelompok ini dengan sengaja telah direkruit oleh Filipina untuk melakukan penyusupan itu. Malaysia telah mengirim protes kepada Filipina mengenai ini. Ketegangan dalam hubungan Malaysia-Filipina makin meningkat ketika Kongres Filipina mengajukan *the Annexation Bill* untuk menuntut Sabah sebagai bagian dari wilayah Filipina. Sebagai akibatnya rencana pembukaan hubungan diplomatik kedua negara sempat ditunda.[6] Tampilnya Thailand seba-

---

[4]ASEAN Secretariat, *ASEAN Documents Series 1967-1986* (Jakarta: ASEAN Secretariat), 32.

[5]J. Soedjati Djiwandono, "Aspek Politik dan Keamanan," *Analisa* XVI, no. 10 (Oktober 1987): 917.

[6]Lihat Sudibjo, *ASEAN dalam Berita, Harapan dan Kenyataan 1967-1977* (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1978), 579.

gai penengah untuk mengatasi ketegangan hubungan ini telah menyelamatkan ASEAN dari perpecahan. Demikian pula hubungan Indonesia dengan Singapura sempat mengalami gangguan karena peristiwa dihukum matinya dua orang marinir Indonesia di Singapura yang ditangkap karena membunuh dan membom di negara ini pada zaman konfrontasi dengan Malaysia. Hukuman mati ini menimbulkan demonstrasi anti-Cina di depan Kedutaan Singapura di Jakarta dan akibatnya Kedutaan Indonesia di Singapura ditutup untuk sementara. Untuk kesekian kalinya persatuan ASEAN berhasil dipertahankan oleh sikap Indonesia yang menahan diri untuk tidak memperbesar persoalan ini.[7]

Keberhasilan negara-negara ASEAN mempertahankan persatuannya dalam menghadapi berbagai gangguan dalam hubungan mereka mencerminkan kemauan politik untuk menyelesaikan persoalan yang ada dengan cara-cara damai. Tetapi keberhasilan ini masih dianggap tidak menyeluruh karena masalah Sabah belum berhasil diselesaikan dengan tuntas.

Di samping itu ASEAN menyadari bahwa mencegah persengketaan adalah lebih baik daripada mengatasi konflik yang timbul, karena hal ini akan mendukung keamanan regional. Kesadaran ini tercermin dari usaha-usaha ASEAN untuk mengadakan kerja sama keamanan bilateral di luar kerangka kerja sama ASEAN. Secara prinsip ASEAN tidak mengadakan kerja sama keamanan untuk menghindari kesan bahwa ASEAN dianggap pakta militer seperti SEATO *(Southeast Asia Treaty Organization)* yang antikomunis dan didukung oleh AS. Oleh karena itu, kerja sama keamanan yang diadakan adalah kerja sama keamanan non-ASEAN antara negara-negara anggota atas dasar bilateral.

[7]Ibid., 59.

Kerja sama keamanan bilateral yang demikian itu telah dikukuhkan dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN yang menyatakan bahwa bentuk kerja sama seperti ini akan diteruskan atas dasar non-ASEAN antara negara-negara anggota dalam masalah-masalah keamanan sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan timbal balik mereka.[8] Pengukuhan ini mungkin disebabkan keberhasilan kerja sama keamanan di antara negara-negara anggota ASEAN atas dasar bilateral dalam mengatasi kemungkinan konflik dan dalam mendukung keamanan regional.

Selama periode ini telah diadakan beberapa kerja sama keamanan di perbatasan, antara lain Indonesia-Malaysia (1967), dan Muangthai-Malaysia (1973). Selain itu juga diadakan kerja sama keamanan bilateral di luar kerangka ASEAN yang berupa latihan-latihan Angkatan Laut dan pertukaran informasi, yaitu antara Indonesia-Filipina (1968), dan Indonesia-Singapura (1974).[9]

Sementara ASEAN mengatasi persoalan-persoalan yang timbul di antara negara-negara anggotanya dan mengadakan usaha-usaha konsolidasi ke dalam, timbul perkembangan-perkembangan regional dan internasional yang mendorong ASEAN untuk mengadakan kerja sama politik.

[8]ASEAN Secretariat, *ASEAN Documents,* 34.

[9]Untuk uraian lebih detail lihat Mark B. Suh, "An Assessement of Political Cooperation Among ASEAN States," dalam Suh (ed.), *The ASEAN Regional Cooperation in the Ancedant* (Berlin: Am Fachbereich Politische Wissenschaft der Frein Universitet Berlin, 1982), 110-112; lihat juga Khong Kim Hoong and Abdul Razak Abdullah, "Security Cooperation in ASEAN," *Contemporary Southeast Asia* 9, no. 2 (September 1987): 130-132.

Pada tahun 1968, di kawasan Indocina, perang Vietnam makin meningkat dengan diadakannya serangan Tet *(Tet offensive)* oleh Vietnam Utara dan Front Pembebasan Vietnam Selatan untuk menduduki Vietnam Selatan yang didukung AS. Di Kamboja, Partai Komunis Kamboja makin memperkuat tekanannya terhadap Pemerintahan Lon Nol yang juga didukung AS. Perkembangan ini diikuti dengan diumumkannya Doktrin Nixon (Doktrin Guam) pada tahun 1969 yang menyatakan bahwa AS tidak akan lagi terlibat secara militer di kawasan Asia. Pernyataan ini disusul dengan mundurnya pasukan AS dari Vietnam dan keputusan Pemerintah Inggris untuk menarik mundur pasukannya dari Malaysia dan Singapura pada akhir tahun 1971.

Di samping situasi regional, situasi internasional pada awal periode inipun telah menarik perhatian ASEAN. Pendekatan AS terhadap Cina yang telah dimulai pada tahun 1971 merupakan langkah awal normalisasi hubungan kedua negara. Di lain pihak, pada tahun 1969 Presiden Uni Soviet, Leonid Brezhnev mengumumkan gagasan Keamanan Kolektif Asia. Sementara itu kekuatan ekonomi Jepang makin tumbuh di negara-negara Asia Tenggara.[10]

Perkembangan di atas telah menimbulkan kekhawatiran ASEAN akan dampak meningkatnya kehadiran negara-negara besar tersebut di kawasan Asia Tenggara. Meningkatnya perang Vietnam merupakan cerminan dari turut campurnya negara-negara besar dalam persengketaan di wilayah ini. Dalam situasi di atas, terutama penarikan mundur pasukan Inggris dari Malaysia dan Singapura, telah mendorong Malaysia untuk mencetuskan gagasan ZOPFAN. Kekhawatiran akan kekuatan lain mengisi "kekosongan" akibat penarikan pasukan Inggris dan AS dari kawasan Asia Tenggara telah mendorong negara-negara ASEAN lainnya menerima gagasan ZOPFAN sebagai tujuan jangka panjang yang dikemukakan dalam Pertemuan Khusus Menlu-menlu ASEAN bulan November 1971.[11] Kekhawatiran akan campur tangan luar ini terlihat dari apa yang dinyatakan dalam Deklarasi Kuala Lumpur 1971 tentang ZOPFAN bahwa negara-negara ASEAN "bertekad untuk melakukan usaha-usaha awal yang perlu untuk memperolah pengakuan dan penghormatan bagi Asia Tenggara sebagai Zona Damai, Bebas dan Netral, bebas dari setiap macam bentuk dan cara campur tangan dari luar".

Gagasan ZOPFAN telah diterima ASEAN sebagai suatu keinginan untuk mencapai tertib regional dengan menciptakan hubungan-hubungan yang positif, stabil, dan damai, tidak saja antara negara-negara ASEAN, tetapi juga antara negara-negara ASEAN dan negara-negara Indocina. Lingkungan yang stabil akan menetralisir tekanan-tekanan dari negara-negara besar.[12]

Tetapi sejak saat dicetuskannya, tampak hambatan-hambatan untuk mewujudkan gagasan ZOPFAN. Dari sudut pandang negara-negara anggota ASEAN sendiri, hambatan itu terlihat dari persepsi mereka mengenai keamanan Asia Tenggara. Thailand dan Filipina melihat ikatan pertahanan dengan AS lebih menjamin keamanan mereka. Demikian pula dengan Singapura yang merupakan anggota *the Five Power Defence Arrangement* (FPDA) menganggap tidak

[10]Rajendra, *ASEAN's Foreign Relations*, 24.

[11]Djiwandono, "Aspek Politik," 910.

[12]Lihat Jusuf Wanandi, "ZOPFAN and the Kampuchean Conflict," *Indonesian Quarterly* XII, no. 2 (April 1985): 206-207.

realistis untuk menghilangkan peranan negara-negara besar di kawasan ini. Malaysia yang merupakan negara pencetus gagasan ini bersifat mendua karena lebih mempercayai keamanannya sebagai anggota FPDA. Indonesia tidak menentang gagasan ini karena dianggap searah dengan penegasan ASEAN mengenai pangkalan asing.[13]

Perkembangan regional dan internasional juga tidak mendukung terwujudnya gagasan ini. Perang Vietnam dan konflik-konflik senjata di perbatasan Vietnam Selatan-Kamboja telah menimbulkan ketidakstabilan di kawasan ini. Selain itu, keterlibatan negara-negara AS, Cina dan Uni Soviet dalam konflik ini juga makin menjauhkan terciptanya perdamaian di subkawasan tersebut. Situasi ini jelas tidak mendukung ASEAN untuk membina hubungan yang positif dengan negara-negara Indocina dan menetralisir campur tangan negara-negara besar tersebut. Oleh karena itu, dengan adanya hambatan-hambatan ini tidak mengherankan jika ASEAN sepakat untuk menjadikan gagasan ZOPFAN sebagai tujuan jangka panjang ASEAN.

Tetapi pada tahun 1973 perkembangan di Indocina tampak memberi harapan kepada negara-negara ASEAN akan terciptanya perdamaian di subkawasan ini dengan ditandatanganinya Perjanjian Paris 1973. Dalam menanggapi perkembangan ini, pada tanggal 15 Februari 1973 ASEAN telah mengadakan Pertemuan Khusus Menlu-menlu ASEAN untuk mendiskusikan implikasi dari tercapainya perjanjian tersebut. Setelah pertemuan ini ASEAN membentuk suatu badan yang disebut *the ASEAN Coordinating Committee for the Reconstruction and Rehabilitation of Indochina States* (ACCRRIS) untuk membantu pembangunan kembali Vietnam setelah perang.[14]

Selain itu, ASEAN mengajukan gagasan untuk membentuk Forum Asia pada tahun 1974 sebagai sarana untuk mendiskusikan masalah-masalah dan kepentingan utama kawasan guna menghindari salah paham dan menghapuskan rasa saling curiga. Hal ini pada gilirannya akan menghasilkan kerja sama dan perdamaian di kawasan Asia Tenggara. Kebijaksanaan ini merupakan salah satu cara bagi ASEAN untuk membina hubungan bertetangga baik dengan negara-negara Indocina dalam usaha untuk menciptakan perdamaian kawasan.

Tetapi Perjanjian Paris di atas ternyata tidak berhasil menyelesaikan perang Vietnam dengan damai. Setelah AS menarik mundur pasukannya, konflik Vietnam Utara dan Vietnam Selatan meningkat dan berakhir dengan jatuhnya Saigon tahun 1975 ke tangan komunis. Pada tahun yang sama Phnom Penh juga dikuasai oleh komunis. Mundurnya AS dari Vietnam telah makin meningkatkan pertentangan Uni Soviet dan Cina.

Menanggapi perkembangan ini, ASEAN telah mengadakan Pertemuan Puncak di Bali tahun 1976 dan dalam pertemuan inilah kerja sama politik dinyatakan secara resmi. ASEAN juga menyatakan kesediaannya un-

[13]Lihat Evelyn Colbert, "ASEAN as a Regional Organization: Economics, Politics, and Security," dalam Karl D. Jackson, Sukhumbhand Paribatra, and J. Soedjati Djiwandono, *ASEAN in Regional and Global Context* (Berkeley: Institute of East Asian Studies University of California, 1986), 202; lihat juga Muthiah Alagappa, "Regional Arrangements and International Security in Southeast Asia: Going Beyond ZOPFAN," *Contemporary Southeast Asia* 12, no. 4 (March 1991): 272.

[14]Lihat Lau Teik Soon, "ASEAN and the Bali Summit," *Pacific Community* 7, no. 4 (July 1976): 543.

tuk membina hubungan dengan negara-negara Indocina demi mencapai stabilitas regional. Tetapi stabilitas regional yang diinginkan telah diancam oleh invasi Vietnam ke Kamboja tahun 1978. ASEAN menganggap invasi ini sebagai pelanggaran terhadap prinsip-prinsip tidak turut campur urusan negara lain dan penyelesaian persengketaan secara damai.

Selain menjauhkan cita-cita terwujudnya gagasan ZOPFAN, timbulnya konflik Kamboja pada akhir periode ini juga telah merintangi partisipasi negara-negara Indocina dalam mewujudkan tertib regional yang ingin dicapai ASEAN sebagai langkah awal untuk mewujudkan gagasan ZOPFAN. Di samping itu, berlarutnya konflik ini juga makin meningkatkan kehadiran negara-negara besar di kawasan Asia Tenggara.[15]

Dari perkembangan di atas terlihat bahwa kerja sama politik ASEAN secara tidak resmi sebenarnya telah dimulai sebelum Pertemuan Puncak Bali 1976. Masalah Sabah, kerja sama perbatasan, Deklarasi Kuala Lumpur mengenai ZOPFAN, pembentukan ACCRRIS, dan tanggapan ASEAN terhadap perkembangan Indocina menunjukkan pelaksanaan prinsip-prinsip kerja sama politik yang kemudian dituangkan secara resmi dalam Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara dan Deklarasi Kerukunan ASEAN.

Kerja sama politik di atas telah berhasil mempertahankan eksistensi dan persatuan ASEAN dalam mengatasi persoalan-persoalan yang timbul dari dalam dan tantangan dari luar baik regional maupun internasional. Walaupun demikian, perlu diakui bahwa keberhasilan ini tidak menyeluruh karena pada dasarnya sumber-sumber konflik tersebut masih tetap ada dan belum dapat diselesaikan secara tuntas, misalnya sengketa Pulau Ligitan dan Sipadan antara Malaysia dan Indonesia.

Kerja Sama Politik ASEAN Periode 1979-1989

Pada periode ini konflik Kamboja telah meningkatkan kerja sama politik ASEAN sehubungan dengan membanjirnya pengungsi dan penyelesaian politik konflik ini. Arus pengungsi dapat menimbulkan masalah-masalah sosial, ekonomi, politik dan keamanan di negara-negara ASEAN, sedangkan masalah Kamboja dapat mengancam stabilitas dan perdamaian kawasan Asia Tenggara baik karena kondisi geografis Thailand sebagai negara garis depan maupun karena keterlibatan negara-negara besar dalam konflik tersebut.

Ancaman pertama bersumber dari arus pengungsi yang meliputi puluhan ribu orang dari Vietnam dan Kamboja ke negara-negara ASEAN, terutama Malaysia, Indonesia, dan Thailand. Pada awalnya negara-negara ASEAN telah menangani arus pengungsi ini secara individu karena faktor kemanusiaan, dan belum ada usaha bersama untuk mengatasinya. Tetapi, karena makin meningkatnya arus pengungsi yang mencapai ratusan ribu orang, ASEAN mulai merasa perlu untuk melakukan usaha bersama.[16]

Bagi ASEAN, arus pengungsi dapat menimbulkan masalah-masalah sosial, ekonomi, politik, dan keamanan. Misalnya, bagi

[15]Lihat Wanandi, "Menuju Penyelesaian Politik Konflik Indocina," *Analisa* XI, no. 4 (April 1982): 318.

[16]Uraian lebih detail mengenai jumlah pengungsi lihat Rajendra, *ASEAN's Foreign*, 85-100.

Thailand, arus pengungsi akan menimbulkan masalah pertentangan etnis dan ketegangan di perbatasan kedua negara. Demikian pula di Malaysia, arus pengungsi *boat people)* yang terutama etnis Cina akan dapat menimbulkan ketegangan etnis di negara ini. Malaysia juga khawatir akan adanya agen-agen komunis di antara arus pengungsi tersebut. Lebih jauh arus pengungsi ini juga dapat menimbulkan ketegangan di antara negara-negara ASEAN, misalnya antara Malaysia dan Indonesia. Malaysia telah menolak pengungsi-pengungsi yang datang dan mengusirnya menuju ke arah perairan kepulauan Indonesia. Selain itu masalah pengungsi telah menimbulkan beban ekonomi bagi negara-negara ASEAN.[17]

Untuk mengatasi masalah pengungsi ini, ASEAN telah mengadakan Pertemuan Khusus Menlu-menlu ASEAN pada tanggal 13 Februari 1979 di Bangkok. ASEAN juga berusaha untuk menarik perhatian dan melibatkan partisipasi negara-negara ketiga untuk menampung pengungsi dan mengatasi masalah dana. Usaha ASEAN mendapat tanggapan dengan diselenggarakannya Konferensi Internasional mengenai pengungsi Indocina yang diadakan di Jenewa tanggal 20-21 Januari 1979. Selain itu, dalam usaha mengatasi masalah pengungsi lebih lanjut, ASEAN telah menyerukan kepada Dewan Sosial dan Ekonomi PBB *(the Economic and Social Council of the United Nation)* untuk mengadakan konferensi. Usaha ini berhasil dengan diadakannya Konferensi Internasional mengenai Bantuan Kemanusiaan kepada Kamboja di Jenewa pada tanggal 26-27 Mei 1980.[18]

Ancaman lain yang bersumber dari konflik Kamboja adalah kekhawatiran ASEAN akan keamanan Thailand yang pada gilirannya dapat mengancam keamanan dan stabilitas wilayah Asia Tenggara. Oleh karena itu, ASEAN telah melaksanakan usaha-usaha diplomatik baik di forum-forum internasional, regional, maupun antar ASEAN sendiri dalam mencari penyelesaian politik Kamboja, antara lain Konferensi Internasional mengenai Kamboja tahun 1981 di New York. Untuk mempertahankan dukungan internasional di Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), ASEAN juga telah membentuk Pemerintahan Koalisi Demokratik Kamboja (PKDK) pada tahun 1982. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika masalah Kamboja telah menjadi pembahasan utama dalam setiap Konferensi Menlu-menlu ASEAN sejak 1979.

Timbulnya perbedaan prinsip di antara negara-negara ASEAN tidak saja menghambat penyelesaian konflik ini, tetapi juga dapat mengancam persatuan ASEAN. Perbedaan prinsip ini timbul karena adanya perbedaan persepsi ancaman. Indonesia dan Malaysia menganggap Cina merupakan ancaman utama. Oleh karena itu pada dasarnya kedua negara ini tidak menginginkan kehadiran Cina yang meningkat. Kekhawatiran ini tercermin dari Prinsip Kuantan yang dicetuskan oleh kedua negara pada tahun 1981 dengan mengusulkan dibentuknya pemerintahan koalisi melalui penarikan mundur sebagian pasukan Vietnam dari Kamboja, dan untuk menjamin keamanan, perdamaian dan stabilitas kawasan, Vietnam harus netral, bebas dari pengaruh Cina dan Uni Soviet.

Sebaliknya, Singapura dan, terutama Thailand, menganggap Vietnam sebagai ancaman utama. Thailand pada dasarnya me-

[17]Ibid., 95-96.

[18]Uraian lebih detail lihat Suh, ''An Assessement,'' 133-135.

mandang Cina maupun Vietnam sebagai ancaman. Negara ini khawatir bahwa bantuan Cina kepada Partai Komunis Thailand akan meningkatkan ancaman komunis terhadap keamanan negaranya, sedangkan usaha Vietnam untuk menumpas gerakan-gerakan perlawanan Kamboja di perbatasannya akan dapat menerobos wilayahnya dan mengancam keamanannya. Dalam menghadapi dua ancaman ini, Thailand telah bersandar kepada Cina untuk menghadapi ancaman Vietnam. Untuk ini Thailand telah menampung kepentingan Cina dengan membiarkan wilayahnya menjadi jalur suplai bantuan kepada Khmer Merah.

Untuk menjamin keamanan Thailand, ASEAN juga mengikuti kebijaksanaan tersebut sebagaimana tercermin dalam usul-usul ASEAN mengenai penyelesaian politik Kamboja, antara lain menginginkan penarikan mundur pasukan Vietnam dari Kamboja. Walaupun prinsip ini sesuai dengan prinsip internasional, dalam pandangan Vietnam usul ini dianggap menampung kepentingan Cina dan tidak memperhatikan kepentingan Vietnam yang menginginkan lenyapnya ''ancaman Cina''. Usul-usul ASEAN bagi penyelesaian politik Kamboja yang didasarkan pada prinsip-prinsip internasional telah ditolak Vietnam karena lebih bersifat ethis dan legalistik atas dasar moral dan hukum internasional.[19] Usul-usul seperti ini tidak menyentuh kepentingan Vietnam yang menganggap Khmer Merah sebagai ancaman Cina dan harus disingkirkan. Faktor-faktor ini telah menghambat tercapainya penyelesaian politik konflik Kamboja.

Tetapi faktor penting lain yang menghambat tercapainya penyelesaian konflik Kamboja adalah keterlibatan negara-negara besar baik secara langsung maupun tidak langsung, seperti Cina, Uni Soviet, dan AS. Keterlibatan negara-negara besar dalam konflik Kamboja merupakan bagian dari kepentingan strategis mereka di kawasan Asia Tenggara yang dilatarbelakangi oleh pertentangan AS dan Uni Soviet di satu pihak, dan pertentangan Uni Soviet dan Cina di lain pihak. Keterlibatan Cina adalah untuk membendung pengaruh Soviet. Demikian pula, keterlibatan Uni Soviet dalam konflik Kamboja adalah untuk membendung pengaruh Cina dan menentang AS. AS memang tidak terlibat langsung dalam konflik ini, tetapi telah mendukung usaha-usaha ASEAN untuk mencapai penyelesaian politik Kamboja. Oleh karena itu peran politik negara-negara besar ini dalam penyelesaian konflik Kamboja adalah penting, tetapi peran itu akan sangat tergantung dari kebijaksanaan politik luar negeri mereka terhadap kawasan Asia Tenggara. Berakhirnya Perang Dingin antara AS dan Uni Soviet, disertai membaiknya hubungan antara Cina dengan Uni Soviet dan antara Cina dengan Vietnam, telah melicinkan usaha-usaha ASEAN tersebut di atas.

Pada periode ini ASEAN telah berhasil mengatur pertemuan antara pimpinan PKDK dan pemerintahan Phnom Penh yang dimulai dengan Pertemuan Informal Jakarta *(the Jakarta Informal Meeting/*JIM) tahun 1988 di Jakarta. Perkembangan ini kemudian diikuti dengan JIM I dan II yang mengantar mereka kepada kesepakatan untuk membentuk Dewan Nasional Tertinggi *(the Supreme National Council/*SNC) pada bulan September 1989.

Dalam kedua kerja sama di atas, ASEAN dianggap telah berhasil menarik perhatian dunia dan mengundang keterlibatan mereka untuk ikut menanggulangi dan

[19]Lihat Djiwandono, ''Aspek Politik,'' 917.

menyelesaikannya. Dalam masalah pengungsi, ASEAN telah berhasil mengajak negara-negara Barat untuk memikirkan masalah penampungannya dan dana. Tetapi keberhasilan ini belum tuntas karena penampungan di negara-negara ASEAN ini hanya bersifat sementara; mereka masih harus menunggu tempat penampungan di negara-negara Barat yang bersedia menerima.

Penyelesaian masalah pengungsi tidak dapat dilakukan oleh ASEAN semata-mata karena harus diselesaikan oleh negara-negara Indocina yang sampai sekarang belum berhasil mengatasi kesulitan baik ekonomi maupun politik karena perang yang berlarut-larut. Di lain pihak, penampungan sementara yang disediakan ASEAN dan bantuan negara-negara Barat akan dapat merangsang arus pengungsi yang ingin menghindari tekanan-tekanan baik politik maupun ekonomi dari negara-negara asal mereka.

Dalam masalah Kamboja, ASEAN juga berhasil menunjukkan solidaritas politik dan persatuannya dalam menghadapi perbedaan-perbedaan prinsip. Tetapi penyelesaian politik Kamboja pada periode ini masih belum berhasil meskipun telah tampak titik-titik terang dengan bersatunya wakil-wakil dari PKDK dan pemerintahan Phnom Penh dalam SNC. Penyelesaian akhir akan sangat tergantung dari keinginan pemimpin-pemimpin Kamboja untuk menerima kompromi yang tentu tidak akan dapat memuaskan semua pihak.

Inisiatif-inisiatif Baru

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa pelaksanaan program politik ASEAN yang menyangkut penyelesaian persengketaan intra regional dengan cara-cara damai dan solidaritas politik tercermin dalam kerja sama politik baik secara resmi maupun tidak resmi. Perdamaian dan stabilitas kawasan Asia Tenggara pada batas-batas tertentu telah tercapai karena ASEAN telah berhasil mencegah meluasnya ketidakstabilan di kawasan Indocina ke seluruh kawasan Asia Tenggara.

Pelaksanaan program politik di atas sekaligus dapat dianggap sebagai langkah-langkah awal bagi terwujudnya gagasan ZOPFAN. Langkah berikutnya dapat terlihat dari gagasan ASEAN mengenai Zona Bebas Senjata Nuklir (ZBSN) yang disponsori Indonesia pada tahun 1984 yang kemudian dipertegas lagi oleh Presiden Soeharto dalam Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN ke-3 di Manila. Tetapi pelaksanaan gagasan ini tidak mudah bagi ASEAN, baik karena hambatan-hambatan di pihak ASEAN sendiri maupun di pihak negara-negara nuklir, seperti Uni Soviet, AS, dan Cina.[20]

Program lainnya seperti Pertemuan Kepala-kepala Pemerintahan ASEAN telah pula dilaksanakan. Diadakannya Pertemuan Kepala-kepala pemerintahan ASEAN mempunyai nilai simbolik yang tinggi dan dapat memberikan dorongan dan kekuatan kepada ASEAN sebagai institusi. Pertemuan ini juga dapat memberikan pengarahan yang berarti, menentukan tujuan-tujuan yang spesifik dan mendukung program-program ASEAN, serta meninjau kembali kemajuan-kemajuan yang dicapai.[21]

---

[20]Lihat Djiwandono, ''Asia Tenggara Sebagai ZBSN: Catatan dan Beberapa Masalah,'' *Analisa* XV, no. 6 (Juni 1986): 474-482; lihat juga Alagappa, ''Regional Arrangements,'' 271.

[21]Lihat Bantarto Bandoro, ''ASEAN dan Institusionalisasinya,'' *Analisa* XVI, no. 9 (September 1987): 817.

Sampai saat ini Pertemuan Kepala-kepala Pemerintahan ASEAN telah diadakan tiga kali, yaitu: (1) Pertemuan Puncak ASEAN di Bali tahun 1976; (2) Pertemuan Puncak ASEAN di Kuala Lumpur tahun 1977 diadakan pada waktu ASEAN berusia sepuluh tahun; dan (3) Pertemuan Puncak ASEAN di Manila tahun 1987 pada waktu ASEAN berumur duapuluh tahun.[22]

Selanjutnya, program penyempurnaan organisasi ASEAN untuk memperkuat kerja sama politik juga telah dilaksanakan. Struktur ASEAN sejak berdirinya sampai tahun 1976 terdiri dari lima unit kerja, yaitu: Konferensi Menlu-menlu ASEAN *(ASEAN Ministerial Meetings),* Komite Kerja *(Standing Committee),* Komite Tetap dan Khusus *(Permanent and Ad Hoc Committees),* dan Sekretariat Nasional *(National Secretariat).* Karena makin luas dan beratnya tantangan yang dihadapi ASEAN, maka pada tahun 1977 diadakan penyusunan kembali organisasi ASEAN menjadi enam unit kerja yang masing-masing unitnya juga makin diperluas, yaitu: (1) Pertemuan Kepala-kepala Pemerintahan ASEAN *(ASEAN Heads of Government Meetings)*; (2) Konferensi Menlu-menlu ASEAN; (3) Konferensi Menteri-menteri Ekonomi ASEAN *(ASEAN Economic Ministerial Meetings)*; (4) Konferensi Menteri-menteri Lainnya *(Other Ministerial Meetings)* sesuai dengan bidang tugas masing-masing, misalnya ekonomi; (5) Komite-komite ASEAN yang semula 11 diciutkan menjadi tujuh dan Komite Kerja sebagai aparat pelaksana Konferensi Menlu-menlu ASEAN tetap dipertahankan; dan (6) Sekretariat ASEAN *(ASEAN Secretariat)* dan Sekretariat Nasional.[23]

Dengan penstrukturan kembali organisasi ASEAN, dapat dikatakan bahwa ASEAN telah cukup berhasil melaksanakan sebagian program politiknya. Walaupun kerja sama politik selama ini merupakan reaksi dari perkembangan-perkembangan baik regional maupun internasional yang dianggap dapat mengancam stabilitas dan perdamaian kawasan Asia Tenggara, paling tidak kerja sama itu telah membantu memperkuat kerja sama regional ASEAN dengan dilakukannya konsultasi dalam ASEAN pada berbagai tingkatan.

Berakhirnya Perang Dingin telah membawa perubahan-perubahan yang mendukung stabilitas dan perdamaian di dunia internasional umumnya, dan kawasan Asia Tenggara khususnya. Di kawasan Asia Tenggara, ketegangan-ketegangan hubungan yang ada di antara Uni Soviet dengan AS, Uni Soviet dengan Cina, dan Cina dengan Vietnam, juga telah mereda. Situasi ini ditandai dengan berkurangnya kehadiran Soviet antara lain terlihat dari penarikan pasukan Soviet di Cam Ranh Bay, dan akan ditutupnya pangkalan AS di Teluk Subic dan Clark. Menurunnya kehadiran Soviet dan AS telah menimbulkan kekhawatiran akan kemungkinan meningkatnya kehadiran Cina dan Jepang di masa-masa mendatang.[24] Selain itu, meredanya ketegangan-ketegangan internasional telah mendorong tercapainya perdamaian di Kamboja dengan

---

[22]Lihat Sudibjo, *Harapan dan Kenyataan,* 471; lihat juga Vinita Sukrasep, *ASEAN in International Relation* (Bangkok: Institute of Security and International Studies Faculty of Political Science, 1989), 66-71.

[23]Lihat penyusunan lebih detail organisasi ASEAN dalam Sekretariat Nasional ASEAN Indonesia, *Dasawarsa ASEAN 1967-1977* (Jakarta: Seknas ASEAN, 1977).

[24]Perry L. Wood and Jimmy W. Wheeler, *ASEAN in the 1990s: New Challenges, New Directions* (Indianapolis, Indiana: Hudson Institute, 1990), 5.

ditandatanganinya Perjanjian Perdamaian Kamboja tanggal 23 Oktober 1991 di Paris. Perkembangan tersebut merupakan tantangan bagi ASEAN untuk mempertahankan momentum yang baik ini guna menciptakan tujuannya yaitu menciptakan kawasan Asia Tenggara yang aman dan damai serta bebas dari campur tangan luar.

Untuk mencapai tujuan tersebut, usaha ASEAN yang terpenting adalah mempertahankan persatuannya dari kemungkinan timbulnya perpecahan atau konflik di antara negara anggotanya. Ancaman terhadap persatuan ASEAN berasal dari konflik yang nyata maupun yang tidak nyata *(intangible)*. Sumber-sumber konflik yang nyata yang masih belum tuntas penyelesaiannya, antara lain masalah tuntutan atas wilayah Sabah antara Malaysia dan Filipina, tuntutan atas wilayah Pulau Ligitan dan Sipadan antara Malaysia dan Indonesia. Sedangkan sumber-sumber konflik yang tidak nyata meliputi rasa curiga dan tidak percaya baik karena faktor geografis dan sejarah di antara negara-negara ASEAN. Misalnya, hubungan segi tiga Indonesia, Malaysia dan Singapura, yang sekalipun kelihatan harmonis, masih terdapat ganjalan-ganjalan yang sering terungkap dari hubungan-hubungan yang ada.[25]

Sementara itu, tercapainya perdamaian di Kamboja mungkin juga dapat mempengaruhi persatuan ASEAN. Kiranya dapat dibenarkan jika selama ini ada pendapat-pendapat yang menyatakan bahwa persatuan ASEAN telah dipertahankan karena adanya konflik Kamboja. Ada beberapa anggapan bahwa dengan adanya perdamaian di Kamboja persatuan ASEAN akan menjadi rapuh karena tidak ada lagi konflik intraregional yang dianggap mengancam kepentingan bersama.

Oleh karena itu, untuk menghadapi tantangan-tantangan baik dari dalam, maupun dari luar, ASEAN memerlukan inisiatif-inisiatif baru, baik dalam bidang ekonomi, politik maupun keamanan. Tanpa inisiatif-inisiatif baru dikhawatirkan negara-negara anggotanya akan kehilangan manfaat dari organisasi kerja sama regional tersebut.

Untuk menghadapi tantangan dari dalam, ASEAN tetap perlu berpegang kepada asas-asas yang telah disepakati bersama untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang masih ada. Menghilangkan kecurigaan dan meningkatkan kepercayaan di antara negara-negara anggotanya harus tetap diusahakan. Salah satu cara untuk mencapai tujuan ini adalah dengan melanjutkan dan mengembangkan kerja sama keamanan di luar kerangka ASEAN atas dasar bilateral; dan kerja sama ini perlu ditingkatkan menjadi trilateral. Kerja sama keamanan trilateral telah dimulai oleh Indonesia, Malaysia, dan Singapura dalam menangani Masalah Selat Malaka. Kerja sama di antara pihak-pihak yang saling curiga dan tidak percaya dapat menjauhkan konflik-konflik yang tidak diinginkan. Misalnya, rasa curiga antara Singapura dan Indonesia akan teredam dengan diadakannya latihan bersama di antara kedua negara itu pada tahun 1986. Demikian pula antara Malaysia dan Singapura telah dicapai persetujuan untuk mengadakan latihan bersama di darat.[26] Lebih jauh, kerja

---

[25]Uraian lebih detail mengenai hubungan segi tiga ini lihat Sutopo, "Indonesia, Malaysia and Singapore Relations: From Confrontation, Collaboration to Re-alliance," *Indonesian Quarterly* XIX, no. 4 (Fourth Quarter 1991).

[26]Uraian lebih detail mengenai kerja sama keamanan tersebut lihat Wood and Wheeler, *ASEAN in the 1990s,* 7; lihat juga Sutopo, "Indonesia, Malaysia, Singapore Relations."

sama ini makin terasa perlu setelah pangkalan AS ditutup.[27]

Dalam menghadapi perkembangan di kawasan Indocina, walaupun Perjanjian Perdamaian Kamboja telah dicapai, pelaksanaan dari perjanjian ini masih memerlukan waktu yang cukup lama untuk mengetahui apakah benar perdamaian telah tercipta di negara ini. Walaupun demikian, ASEAN dapat melaksanakan langkah-langkah awal untuk merintis dan membina hubungan tidak saja dengan Vietnam tetapi juga Kamboja. Langkah lebih jauh mungkin dapat dipikirkan untuk perluasan keanggotaan ASEAN dengan negara-negara ini.[28] Keanggotaan ASEAN telah diperluas dengan bergabungnya Brunei pada tahun 1984.

Selain itu inisiatif baru juga diperlukan untuk menanggapi peredaan ketegangan yang terjadi di arena internasional. Sehubungan dengan ini Organisasi-organisasi Non-Pemerintah ASEAN *(ASEAN Non-Governmental Organisations)* mulai memikirkan usaha pengembangan kerja sama politik yang lebih luas, yaitu Dialog Asia Pasifik. Tujuan dialog ini adalah untuk memberi dukungan terhadap proses peredaan konflik dan penyelesaian masalah-masalah yang dipersengketakan; peningkatan dan pemupukan saling pengertian, percaya, itikad baik dan kerja sama; dan pengaturan yang konstruktif dari proses internasional yang sedang muncul di kawasan, dengan cara penetapan kerangka kerja multilateral bagi perdamaian yang kooperatif.[29] Di samping itu, diusulkan pula usaha untuk memperluas dialog ASEAN dengan Negara Ketiga *(ASEAN Post-Ministerial Meeting).* Baru-baru ini Korea Selatan telah menjadi dialog partner yang keenam (sebelumnya AS, Jepang, Australia, Selandia Baru, dan Kanada). Kemungkinan Uni Soviet dan Cina untuk menjadi dialog partner sedang dipertimbangkan.[30]

Selain inisiatif-inisiatif di atas, ASEAN perlu mulai mengadakan pendekatan-pendekatan kepada negara-negara baik dalam kawasan Asia Tenggara sendiri maupun di luar kawasan ini untuk menandatangani Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara. Penandatanganan Perjanjian yang dilakukan oleh Papua Nugini ini merupakan langkah awal untuk maksud ini dan lebih jauh sebagai langkah awal untuk mewujudkan ZOPFAN.

Pertemuan Kepala-kepala Pemerintahan ASEAN atau Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN yang akan diselenggarakan di Singapura tahun depan merupakan forum yang dianggap tepat bagi pemimpin ASEAN untuk mengambil inisiatif-inisiatif baru, baik dalam bidang politik, ekonomi maupun keamanan. Lebih jauh forum ini juga dapat menilai kerja sama politik ASEAN yang dilakukan selama ini, sekaligus memikirkan bentuk baru kerja sama politik di masa depan. Keberhasilan terbatas ASEAN dalam kerja sama politik seperti yang diuraikan di atas hendaknya dijadikan *asset* untuk mengembangkan kerja sama politik yang lebih luas di masa mendatang. Tetapi hal ini perlu

---

[27]Lihat Mochtar Kusumaatmadja, "Some Thoughts on ASEAN Security Cooperation: An Indonesian Perspective," *Contemporary Southeast Asia* 12, no. 3 (December 1990): 163-171.

[28]Lihat kemungkinan-kemungkinan keanggotaan negara-negara Indocina dalam ASEAN dalam Wood and Wheeler, *ASEAN in the 1990s,* 9-11.

[29]ASEAN-ISIS, *A Time for Initiative, Proposals for the Consideration of the Fourth ASEAN Summit* (Kuala Lumpur: ASEAN ISIS, 1991), 5.

[30]Ibid.

didukung oleh sikap saling menghargai di antara para anggota ASEAN.

Selanjutnya penyelenggaraan KTT ASEAN IV nanti dapat dianggap sebagai puncak kerja sama politik ASEAN, dan hasil dari konferensi yang akan datang harus merupakan bukti bahwa ASEAN telah menjadi suatu organisasi dengan kerja sama politik yang kokoh. Lebih dari itu, kerja sama politik yang hendak dikembangkan di masa depan harus menjadi dasar bagi ASEAN dalam menghadapi perubahan-perubahan regional dan internasional.

Keberhasilan ASEAN menghadapi perubahan-perubahan regional dan internasional akan sangat tergantung pada keberhasilan menggalang kerja sama politik. Oleh karena itu, ASEAN harus mampu melakukan kerja sama politik yang lebih luas daripada sekarang ini. Untuk itu ASEAN harus menjadi inisiator yang aktif sekaligus partisipan yang kreatif dalam masalah-masalah kawasan. Dengan perubahan-perubahan internasional sekarang ini, ASEAN melalui KTT IV-nya, ditantang untuk menghasilkan dokumen-dokumen politik yang lebih berarti dan sesuai dengan perubahan-perubahan yang terjadi. Dengan perkataan lain, masa depan kerja sama politik ASEAN akan terancam jika KTT IV mendatang ini tidak menghasilkan sesuatu yang konkret.

Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN IV: Kontribusi Lembaga Studi Strategi dan Internasional

Bantarto Bandoro

SEJAK didirikan tahun 1967, ASEAN telah mengadakan tiga kali pertemuan puncak (KTT). KTT ASEAN yang terakhir diadakan di Manila pada tahun 1987. Menurut rencana, KTT ASEAN IV akan diadakan pada awal tahun 1992 di Singapura. KTT ASEAN I di Bali tahun 1976, yang menghasilkan tiga dokumen penting, yaitu *Deklarasi Kerukunan ASEAN, Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara* dan *Persetujuan Pembentukan Sekretariat ASEAN,* merupakan titik balik perkembangan ASEAN dan usaha nyata dari para anggotanya untuk memperkuat landasan kerja sama antara mereka. KTT ASEAN II di Kuala Lumpur, yang diadakan delapan belas bulan kemudian, merupakan penegasan kembali apa yang telah dicapai dalam KTT I. KTT ASEAN II ini tidak begitu memberikan dorongan besar bagi kerja sama ASEAN. Seorang pengamat berpendapat bahwa komunike final KTT ASEAN II panjang dalam kata-kata, tetapi singkat dalam isi, dan tidak ada terobosan baru dalam pengembangan regional.[1] Selanjutnya, KTT ASEAN III, yang diadakan di Manila tahun 1987, lebih merupakan pertemuan ''seremonial'' para kepala pemerintahan ASEAN, dan oleh karena itu KTT III itu tidak berfungsi sebagai *means,* tetapi tujuan *(ends)* ASEAN. Menteri Luar Negeri Filipina sendiri mengatakan bahwa ''the very holding of the meeting is the supreme achievement of the hour''.[2]

KTT ASEAN yang diadakan selama ini lebih berfungsi sebagai instrumen *public diplomacy* daripada proses politik yang substantif. Seorang penulis berpendapat bahwa KTT bukan forum untuk proses diplomatik, tetapi suatu instrumen yang memungkinkan anggotanya mengambil posisi politik secara

---

[1] Russel H. Fifield, *National and Regional Interests in Southeast Asia: Competition and Cooperation in International Politics,* ISEAS Occasional Paper, no. 59, 1979.

[2] *New York Times,* 16 Desember 1987.

kolektif.[3] Ini berarti bahwa ASEAN akan mengadakan KTT jika kejadian atau perkembangan di lingkungan eksternalnya mengharuskannya mengadakan pertemuan demikian, baik untuk mempertahankan proses politiknya maupun kekompakan anggota-anggotanya. Dapat diasumsikan bahwa jika lingkungan eksternalnya tidak menimbulkan bahaya atau jika anggota ASEAN tidak merasa perlu mempertahankan posisinya atas nama ASEAN, KTT mungkin tidak akan diadakan. Ini berarti bahwa KTT ASEAN selama ini lebih merupakan reaksi terhadap perkembangan dalam lingkungan eksternalnya. Keputusan untuk menyelenggarakan KTT IV tampaknya juga karena adanya perubahan-perubahan dalam lingkungannya. Pernyataan Menlu Ali Alatas mengungkapkan hal itu, yaitu bahwa untuk menghadapi berbagai tantangan akibat perkembangan baru yang mewarnai situasi ekonomi dan politik dunia, penyelenggaraan KTT ASEAN IV diharapkan dapat menetapkan strategi dan arahan baru bagi kerja sama ASEAN.[4]

Yang dipersoalkan dewasa ini bukan hanya mengapa ASEAN baru empat kali menyelenggarakan KTT setelah dua puluh empat tahun berdiri, tetapi bahwa KTT yang diadakan selama ini dianggap kurang menghasilkan terobosan berarti. Seorang penulis berpendapat bahwa karena kalangan pemerintah masih enggan untuk mengambil prakarsa-prakarsa menentukan, maka prakarsa itu harus datang dari lembaga-lembaga nonpemerintah.[5] Sejak KTT ASEAN I, beberapa kritik diajukan kepada ASEAN bahwa ASEAN sangat lamban dalam proses politiknya dan oleh karena itu tidak selalu siap untuk mengambil prakarsa-prakarsa yang diperlukan. Dengan latar belakang ini, dan apalagi KTT ASEAN mendatang akan berlangsung dalam suasana yang penuh tantangan dan peluang, dapat dimengerti bila KTT ASEAN IV itu banyak disorot terutama mengenai apa yang akan dihasilkan oleh KTT itu. Dalam konteks inilah muncul beberapa usul untuk KTT, terutama dari Lembaga Studi Strategi dan Internasional (ISIS) ASEAN. Melalui publikasinya *A Time for Initiative* (1991),[6] ASEAN ISIS mengusulkan beberapa pokok untuk dipertimbangkan oleh KTT ASEAN mendatang.

Lembaga-lembaga Studi di Asia Tenggara

Setelah Perang Dunia II, di negara-negara Barat, khususnya Amerika Serikat, muncul lembaga-lembaga yang kegiatannya secara khusus terdiri dari kegiatan pengembangan pemikiran, yaitu melakukan pengkajian masalah-masalah strategi dan internasional dan berorientasi pada pembuatan kebijaksanaan. Dalam pengelolaannya, lembaga ini ada yang bernaung di bawah pemerintah, ada yang bersifat semi pemerintah dan berafiliasi dengan perguruan tinggi, dan ada pula yang murni organisasi swasta.

Di Amerika Serikat dikenal suatu lembaga yang bernama *RAND Corporation,* yang semula dimaksudkan berfungsi sebagai

[3]Michael Antolik, "The Pattern of ASEAN Summitry," *Contemporary Southeast Asia* 10, no. 4 (Maret 1989): 373.

[4]*Suara Karya,* 4 Januari 1991.

[5]Jusuf Wanandi, "Peace and Security in Southeast Asia," makalah disampaikan pada *workshop* dalam *Fifth Asia Pacific Roundtable,* Kuala Lumpur, 10-14 Juni 1991.

[6]ASEAN ISIS, *A Time for Initiative. Proposal for the Consideration of the Fourth ASEAN Summit,* 1991.

tangki berpikir *(think tank)* yang memberikan masukan pemikiran yang bersifat strategis untuk Angkatan Udara Amerika Serikat. Dewasa ini *RAND Corporation* tidak hanya melakukan pengkajian yang menyangkut angkatan udara, tetapi juga pengkajian yang meliputi banyak bidang seperti ekonomi, politik, hubungan internasional, militer, terorisme dan sebagainya yang berorientasi pada pembuatan kebijaksanaan.

Kalau dahulu lembaga seperti di atas banyak dijumpai di negara-negara maju, dewasa ini lembaga seperti itu telah banyak ditemukan di negara-negara berkembang. Berkembangnya lembaga-lembaga pengkajian yang berorientasi pada pembuatan kebijaksanaan adalah karena adanya kebutuhan, sejalan dengan pesatnya perkembangan masalah-masalah nasional dan internasional. Dalam kondisi ini, pemerintah suatu negara dituntut untuk bertindak secara cepat dan tepat. Tugas ini memang berat, dan bahkan suatu pemerintah seringkali kurang berani mengambil tindakan atau kebijaksanaan tertentu, apalagi jika negara itu bergabung dalam suatu organisasi di mana terlibat kepentingan-kepentingan yang beragam. Dalam situasi inilah diperlukan sumbangan pemikiran dari lembaga-lembaga yang mengkaji peristiwa dan permasalahan yang muncul. Mereka dapat memberikan alternatif bagi perumusan kebijaksanaan.

Lembaga-lembaga pengkajian terutama yang berorientasi pada formulasi kebijaksanaan sangat diperlukan tidak hanya untuk meningkatkan kepekaan pemerintah atas perkembangan dan peristiwa nasional dan internasional, tetapi juga untuk meningkatkan kualitas kebijaksanaan atau keputusan yang diambil. Masyarakat seringkali menyorot pemerintah dari sudut kebijaksanaan yang diambil, dan bila kebijaksanaan tersebut dianggap tidak memadai atau tidak sesuai dengan situasi yang ada, maka yang muncul adalah kritik terhadap kebijaksanaan itu. Di sinilah perlunya peran lembaga-lembaga pengkajian yang dapat mengkaji dan menyalurkan aspirasi-aspirasi tertentu yang berfungsi sebagai masukan bagi pemerintah. Herman Kahn mengatakan bahwa *policy research organization can do a completely adequate job on many problems.*[7] Ini berarti bahwa pemerintah hendaknya memanfaatkan organisasi riset untuk membantu mengamati dan memecahkan masalah-masalah yang dihadapi pemerintah.

Lembaga-lembaga pengkajian tumbuh karena tuntutan sejarah dan berfungsi dalam perkembangan sejarah itu pula, baik dalam tingkat global, regional atau nasional. Di kawasan Asia Tenggara, dapat ditemukan lembaga-lembaga pengkajian yang dianggap cukup menonjol, misalnya *Institute of Southeast Asian Studies* (ISEAS) di Singapura; *Institute of Strategic and International Studies* (ISIS) di Kuala Lumpur; *The Singapore Institute of International Affairs* (SIIA) di Singapura; *Institute of Security and International Studies* (ISIS) di Bangkok; *The Centre for Integrative and Development Studies* (CIDS) di Manila; dan *Centre for Strategic and International Studies* (CSIS) di Jakarta.

Lembaga-lembaga pengkajian itu umumnya muncul akhir 1960-an atau awal 1970-an. Dilihat dari namanya, lembaga itu memang tidak terlalu memfokuskan pada studi masalah-masalah Asia Tenggara. Tetapi oleh karena perkembangan di kawasan yang begitu pesat, maka lembaga-lembaga itu mulai mengkaji dan menghasilkan beberapa

---

[7] Herman Kahn, *Thinking About the Unthinkable* (New York: Avon, 1962), 279.

studi mengenai Asia Tenggara dilihat dari sudut politik, ekonomi, strategi dan militer. Sebagai lembaga yang berada di kawasan Asia Tenggara, sudah merupakan tugas mereka untuk mengkaji perkembangan dan peristiwa yang menyangkut kawasan mereka. Meskipun hasil-hasil studi dari beberapa lembaga itu tidak harus selalu mencerminkan pandangan atau posisi lembaga, namun hasil studi atau pemikiran mereka merupakan sumbangan positif bagi para pengambil kebijaksanaan di kawasan Asia Tenggara. Pendekatan formal perlu dilengkapi dengan pendekatan informal, dan di sinilah perlunya peran lembaga-lembaga pengkajian. Dalam pendekatan informal, pengkajian suatu masalah atau peristiwa dapat dilakukan secara lebih terbuka tanpa perlu merasa risih terhadap akibat negatif bagi hubungan antar negara di mana lembaga-lembaga itu ada.

Selain melakukan pengkajian masalah-masalah Asia Tenggara, lembaga-lembaga itu juga menjadi sponsor atau co-sponsor seminar atau konferensi internasional yang membahas masalah-masalah di kawasan Asia Tenggara.[8] Meskipun pertemuan semacam ini lebih sering diorganisir oleh lembaga-lembaga nonpemerintah, hasil pertemuan itu sekurang-kurangnya dapat berfungsi sebagai bahan masukan bagi para pembuat kebijaksanaan di Asia Tenggara dalam menentukan pilihan-pilihan mereka. Memang tidak ada keharusan bagi pemerintah suatu negara di Asia Tenggara untuk mempertimbangkan atau menerima hasil-hasil pertemuan yang diorganisir oleh lembaga-lembaga di atas. Tetapi bahwa pertemuan itu diselenggarakan oleh lembaga di kawasan Asia Tenggara menunjukkan bahwa mereka cukup peka terhadap perkembangan di kawasan dan implikasi perkembangan itu terhadap negara-negara. Para pengambil keputusan di Asia Tenggara hendaknya juga memahami bahwa melalui pertemuan-pertemuan semacam itu, lembaga-lembaga pengkajian berupaya membantu para pengambil keputusan mengidentifikasi dan memecahkan masalah-masalah yang mereka hadapi.

Meskipun lembaga-lembaga tersebut di atas semula tidak dimaksudkan untuk mengkaji masalah-masalah Asia Tenggara secara khusus, namun karena Asia Tenggara dianggap sebagai salah satu *trouble spot* di dunia, maka tema-tema Asia Tenggara atau ASEAN sering diangkat sebagai tema studi ataupun konferensi. Pada tahun 1988 lima dari lembaga yang disebut di atas yaitu (CSIS Jakarta, ISIS Kuala Lumpur, CIDS Manila, SIIA Singapura dan ISIS Bangkok) bahkan sepakat untuk mengintegrasikan diri mereka dengan usaha-usaha regional untuk mencapai tujuan kerja sama ASEAN melalui pembentukan suatu lembaga nonpemerintah (NGO) ASEAN yang diberi nama *ASEAN Institute of Strategic and International Studies* (ASEAN ISIS). Salah satu tujuan pembentukannya adalah memberi kontribusi pada realisasi sasaran dan tujuan kerja sama ASEAN melalui pemahaman atas masalah-masalah yang dihadapi komunitas ASEAN.[9] Jadi, ASEAN ISIS dimaksudkan

[8]Antara lain konferensi mengenai: *Peace and Security in Southeast Asia and the Southeast Pacific: Meeting the Challenge of 1990s,* Bangkok, 1987 dan disponsori secara bersama oleh ISIS Bangkok dan CSIS Jakarta; *ASEAN and Its Third Decade: Leadership Challenge,* Bali, 1988, disponsori oleh CSIS Jakarta dan ISEAS Singapore; *Confidence Building and Conflict Reduction in the Pacific,* Fifth Asia Pacific Roundtable, Kuala Lumpur, Juni 1991, dan disponsori oleh ISIS Malaysia; dan *workshop* mengenai *Major Asian Powers and the Security of Southeast Asia: The Post Cold War International Order,* Kuching, September 1991 dan disponsori oleh ISEAS Singapore.

[9]Pasal 2 Ayat 3 *Charter of the Association of ASEAN Institute for Strategic and International Studies* (ASEAN ISIS).

sebagai forum untuk meningkatkan kerja sama dan koordinasi kegiatan di antara analis dan pemikir-pemikir yang berorientasi ke ASEAN, dan untuk memajukan studi-studi yang berorientasi pada kebijaksanaan.

Perhatian besar ASEAN ISIS pada perkembangan di kawasan Asia Tenggara antara lain tampak dari hasil pertemuan mereka di Bangkok bulan Mei 1990. Pertemuan ini diselenggarakan karena pengakuan akan perubahan-perubahan yang cepat yang terjadi pada tingkat global dan regional. Pertemuan ini membahas perubahan-perubahan dalam hubungan antar negara *superpower* dan perubahan dalam peranan dan kepentingan mereka di Asia Tenggara, dan implikasi perubahan-perubahan itu bagi Asia Tenggara, terutama ASEAN.[10]

Tanggapan konstruktif ASEAN terhadap perubahan dalam lingkungan internasional dan regional dapat mengambil beberapa bentuk. Tetapi bentuk tanggapan yang akan diambil hanya akan muncul setelah melalui proses pemilihan dan pengkajian yang cukup lama atas beberapa opsi kebijaksanaan. Dalam konteks ini pertemuan ASEAN ISIS di Bangkok itu memberikan beberapa rekomendasi kebijaksanaan bila proses itu dianggap telah dapat dimulai pada tingkat nasional dan regional. Rekomendasi kebijaksanaan itu mencakup: (1) pembentukan kerangka tata regional; (2) memajukan kerja sama ASEAN; dan (3) langkah-langkah menghadapi negara-negara eksternal.[11] Rekomendasi demikian ini muncul karena keprihatinan lembaga nonpemerintah ini terhadap dua hal, yaitu perubahan dalam lingkungan kawasan maupun internasional, baik secara politis maupun ekonomis, yang memberi tantangan baru dan lebih besar kepada ASEAN, dan perubahan-perubahan dalam ASEAN itu sendiri sebagian karena kemajuan yang diperolehnya selama dua puluh tahun terakhir ini.

ASEAN memang tidak dapat menghindar dari perubahan-perubahan yang terjadi terhadap dirinya dan lingkungannya. Sampai tingkat tertentu ASEAN telah cukup peka terhadap setiap perkembangan yang secara langsung ataupun tidak menyentuh kepentingannya. Tetapi ASEAN masih dianggap lamban dalam menanggapi perubahan-perubahan yang begitu pesat. Mungkin ini memang cara ASEAN memandang perubahan-perubahan itu. Tetapi cara ini hendaknya tidak membuat ASEAN menjadi ''tahanan'' dari cara itu sendiri, dalam arti bahwa ASEAN harus ''berani'' melepaskan diri dari ikatan-ikatan birokratif yang terlalu kaku dan secara demikian dapat menanggapi setiap perkembangan dengan cepat dan tepat. Dalam kerangka ini pulalah sumbangan pemikiran lembaga pengkajian nonpemerintah, seperti ASEAN ISIS, mempunyai arti penting. Dalam menanggapi setiap perkembangan pada tingkat nasional dan regional, ASEAN hendaknya melengkapi pendekatan formalnya dengan pendekatan informal yang dilakukan oleh ASEAN ISIS.

ASEAN ISIS dan KTT ASEAN IV

Besarnya perhatian ASEAN ISIS terhadap perkembangan dan perubahan yang terjadi di kawasan Asia Tenggara dapat dilihat

---

[10] *Super Power Military Presence and the Security of Southeast Asia. Problems, Prospect and Policy Recommendation.* Chairman's Report of the 1990 ASEAN-ISIS Meeting, Bangkok, 10-13 Mei 1990.

[11] Ibid.

dari hasil pertemuan mereka di Jakarta awal bulan Juni yang lalu. Berbagai masalah dan perkembangan mulai dari usulan Kanada mengenai *the North Pacific Cooperative Security Dialogue* (NPCSD)[12] sampai hal-hal yang bersifat khusus yang berhubungan dengan KTT ASEAN IV dibahas dalam pertemuan itu.

Di satu pihak, pertemuan ini membuktikan bahwa lembaga ini cukup peka terhadap tantangan-tantangan yang dihadapi ASEAN yang berasal dari perubahan-perubahan yang terjadi dalam lingkungan regional dan internasional. Di lain pihak, lembaga ini menyadari bahwa ASEAN sangat lamban dalam menanggapi perubahan-perubahan itu. Mungkin berdasarkan hal ini dan penilaian cermat dan hati-hati mengenai dampak perubahan-perubahan itu terhadap ASEAN, ASEAN ISIS mengajukan beberapa proposal untuk dipertimbangkan oleh KTT ASEAN IV. Proposal ini dituangkan dalam suatu *booklet* yang diterbitkan dengan judul *A Time for Initiative.* Menurut salah seorang anggota lembaga ini, prakarsa itu merupakan *a high profile initiative* dengan alasan bahwa bila ASEAN terus tergantung pada aparat resmi ASEAN, prakarsa-prakarsa berarti tidak pernah akan muncul.[13]

Berdasarkan penilaian bahwa KTT ASEAN IV akan berlangsung dalam suasana yang penuh tantangan dan peluang, ASEAN ISIS mengajukan empat usul mengenai ASEAN, yaitu: (1) inisiatif ASEAN mengenai dialog Asia-Pasifik; (2) inisiatif ASEAN mengenai tata regional baru di Asia Tenggara; (3) inisiatif ASEAN untuk memperkuat ASEAN; dan (4) inisiatif ASEAN untuk meningkatkan kerja sama ekonomi ASEAN.[14] Usul-usul demikian menunjukkan perlunya ASEAN melakukan kerja sama yang lebih erat dan koordinatif dalam menanggapi tantangan-tantangan yang ada. Apalagi dalam usianya yang hampir seperempat abad ini kerja sama ASEAN dalam berbagai bidang akan semakin disorot.

Semakin bertambah usia ASEAN, semakin besar tantangan yang akan dihadapinya, dan keberhasilan kerja sama ASEAN tampaknya juga akan ditentukan oleh keberhasilannya menghadapi tantangan itu. Yang diharapkan tentu bentuk tanggapan yang komprehensif yang didasari oleh perhitungan-perhitungan yang tepat dan cermat. Dilihat dari perspektif ini, dapat dimengerti bila ASEAN ISIS mengajukan usul-usul yang mencakup berbagai bidang kerja sama. Sekarang ini, tugas yang paling utama terletak pada KTT ASEAN mendatang, yaitu menilai dan mengambil keputusan bersama mengenai situasi baru di kawasan ASEAN sebagai landasan untuk rencana dan program ASEAN di masa yang akan datang.

Analisis

Inisiatif ASEAN Mengenai Dialog Politik Asia Pasifik

Sejalan dengan anggapan bahwa era Perang Dingin telah berakhir, muncul beberapa usul bagi proses multilateral dan mekanisme yang melibatkan kawasan Asia Pasifik untuk meningkatkan stabilitas dan keamanan di kawasan itu. Kebutuhan akan dialog atau mekanisme ini merupakan konsekuensi dari perubahan-perubahan dalam

[12] *Report of the ASEAN-ISIS 1991 Meeting,* Jakarta 2-4 Juni 1991. Tidak diterbitkan.

[13] *Far Eastern Economic Review,* 11 Juli 1991.

[14] ASEAN-ISIS, *A Time for Initiative,* 4-8.

lingkungan politik dan keamanan.

Memang tema diskusi yang sekarang menonjol adalah "dialog". Pada bulan Juli tahun lalu, misalnya, Menteri Luar Negeri Filipina, Manglapus, mengusulkan agar ASEAN memulai suatu dialog mengenai isu keamanan regional.[15] Pada bulan yang sama, Menteri Luar Negeri Kanada, Joe Clark, juga mengusulkan agar ASEAN PMC *(Post Ministerial Conference)* dijadikan semacam embrio bagi suatu dialog regional mengenai masalah-masalah keamanan.[16] Menteri Luar Negeri Australia juga mengusulkan dialog regional (multilateral) berupa *Conference on Security and Cooperation in the Asia Pacific Region* yang tidak perlu seperti CSCE di Eropa.[17] Kemudian Menteri Luar Negeri Uni Soviet Shevarnadze, juga mengusulkan pertemuan para menteri luar negeri di Vladivostok tahun 1993.[18] Dalam kunjungannya ke Jepang bulan April yang lalu, Gorbachev mengusulkan pertemuan negara-negara besar di kawasan.[19]

Usul-usul semacam itu memang kelihatan prematur. Tetapi ASEAN perlu mempertimbangkan secara serius suatu forum atau mekanisme yang bermanfaat bagi suatu dialog regional. Pada tingkat informal, upaya ke arah itu tampak dari beberapa konferensi yang membahas masalah-masalah dialog politik dan keamanan di kawasan Asia Pasifik.[20] Munculnya gejala "budaya konferensi" di kawasan Pasifik yang diorganisir oleh swasta dapat dipahami, karena kalangan pemerintah masih tampak enggan untuk memulai proses dialog. Oleh sebab itu, inisiatif untuk itu lebih banyak datang dari lembaga-lembaga nonpemerintah, dan dengan latar belakang inilah inisiatif ASEAN ISIS itu muncul.

Menurut ASEAN ISIS, inisiatif ASEAN harus dikembangkan atas dasar proses dan institusi yang ada, dan proses ini harus dibentuk sesuai dengan karakteristik kawasan Asia Pasifik dan harus merupakan tanggapan akan kebutuhan-kebutuhan spesifik Asia Pasifik.[21] Atas dasar ini, ASEAN ISIS mengusulkan agar ASEAN membentuk *ASEAN PMC Initiated Conference* pada setiap akhir pertemuan PMC guna membahas masalah-masalah perdamaian dan stabilitas di kawasan Pasifik. Usul lainnya adalah menjadikan PMC ASEAN dan dialog multilateral sebagai model dialog. Jika yang terakhir dijadikan model, maka kepentingan ASEAN harus lebih diutamakan.[22]

Usul agar PMC ASEAN dijadikan forum dialog pernah diajukan oleh Menteri Luar Negeri Kanada, Joe Clark. Diusulkan

---

[15]Raul Manglapus, *ASEAN: Toward an Economic Treaty and a Security Dialog.* Opening Statement at the 23rd ASEAN Ministerial Meeting, Jakarta, 2-4 Juli 1990.

[16]Joe Clark, *Leading Through Dialog and Decision.* Statement at the Meeting Between ASEAN the Dialog Partners, Jakarta, 27-29 Juli 1990.

[17]Opening Statement at the Meeting Between ASEAN and the Dialog Partners, Jakarta, 27-29 Juli 1990.

[18]*Strait Times,* 5 September 1990.

[19]*Jakarta Post,* 18 April 1990.

[20]Antara lain dapat dicatat konferensi mengenai: *ASEAN and the Asia Pacific Region: Prospect for Security Cooperation in 1990s,* Manila, Juni 1991; dan *Confidence Building and Conflict Reduction in the Pacific,* Fifth Asia Pacific Roundtable, yang dalam salah satu *workshop*nya membahas masalah *Cooperative Security Process for the Pacific,* Kuala Lumpur, Juli 1991.

[21]ASEAN-ISIS, *A Time for Initiative,* 4.

[22]*Report of the ASEAN-ISIS 1991 Meeting.*

agar PMC digunakan sebagai *vehicle* untuk memulai suatu dialog. Manfaat pendekatan ini adalah bahwa PMC merupakan institusi ASEAN yang diorganisir oleh ASEAN sendiri dan oleh karena itu lebih mudah diterima. Selain itu, PMC telah memulai dialog politik, misalnya mengenai masalah Kamboja. Hambatan terhadap pendekatan ini adalah bahwa PMC ASEAN terlalu diasosiasikan dengan ASEAN dan oleh karena itu dianggap tidak universal. Sebagai akibatnya, negara-negara Asia Pasifik lainnya akan enggan menerima forum yang terlalu *ASEAN centric* ini. Tetapi pendekatan ini sebenarnya bermaksud menggunakan ASEAN PMC hanya pada tahap pembentukan saja, dan setelah tahap ini berjalan, mereka (negara-negara Asia Pasifik) dapat mengembangkan mekanisme institusional mereka sendiri.

Penilaian ASEAN ISIS mengenai hal ini cukup hati-hati. Supaya pendekatan di atas dapat diterima, maka ASEAN ISIS mengusulkan agar setiap agenda dan pengaturan-pengaturan lainnya yang berhubungan dengan prakarsa ASEAN PMC mengenai "Konferensi Mengenai Stabilitas dan Perdamaian di Kawasan Asia Pasifik", disiapkan oleh pertemuan pejabat senior ASEAN dan mitra dialog.[23] Model dialog demikian ini cukup *viable* untuk kawasan Asia Pasifik, karena memungkinkan negara-negara di kawasan membahas secara komprehensif berbagai persoalan politik di kawasan. ASEAN ISIS bahkan mengusulkan agar Cina, Uni Soviet, Korea Utara dan Vietnam diundang ke pertemuan semacam itu atas dasar *regular basis.*

Inisiatif ASEAN Mengenai Tata Regional Baru di Asia Tenggara

Dalam wawancaranya dengan staf *SAIS Review,* Zbigniew Brzezinski mengatakan bahwa *new order* akan terbentuk dengan sendirinya tanpa tindakan Amerika Serikat, karena adanya perubahan-perubahan nilai global dan semakin meningkatnya hubungan antar negara-negara di dunia.[24] Pada bagian lain, Brzezinski mengatakan bahwa Amerika Serikat bukan lagi *global policeman* seperti dalam tahun 1940-an dan 1950-an ketika kekuatan militernya sangat bersifat unilateral.[25] Pernyataan Brzezinski ini merupakan isyarat agar negara-negara di kawasan tertentu jangan terlalu mengandalkan pada kekuatan Amerika Serikat, dan sebagai konsekuensinya tata internasional baru akan lahir karena interaksi antar negara-negara itu sendiri yang semakin meningkat tanpa melibatkan Amerika Serikat.

Tantangan yang dihadapi ASEAN adalah bagaimana ia harus menghadapi era Perang Dingin yang masih tidak pasti. Konsep tata internasional baru, yang menurut Brzezinski pertama kali muncul dalam pidato Gorbachev di PBB tahun lalu,[26] memang belum terwujud. Tetapi kawasan Pasifik pasti akan menjadi multipolar jika Amerika Serikat dan Uni Soviet mengurangi kehadiran mereka. Masalah yang dihadapi ASEAN adalah bagaimana ia harus mempola suatu tata regional yang tidak terlalu mengandalkan pada kehadiran Amerika Serikat. Dengan latar belakang inilah ASEAN ISIS mengusulkan agar KTT ASEAN IV di

[23]ASEAN-ISIS, *A Time for Initiative,* 5.

[24]"A New World Order? An Interview with Zbigniew Brzezinski." *Sais Review,* Summer-Fall 1991, 2.

[25]Ibid.

[26]Ibid., 6.

Singapura membahas isu tata regional di Asia Tenggara.

Tampaknya perlu bagi ASEAN untuk merumuskan konsep keamanan regional. Masalah yang dihadapi ASEAN adalah apakah tata regional di Asia Tenggara ini akan memerlukan suatu kerja sama pertahanan di antara negara-negara ASEAN yang dapat membantu menyelesaikan konflik di antara mereka. Kerja sama ASEAN dalam bidang pertahanan sejauh ini dilakukan di luar kerangka ASEAN.[27] Tetapi hubungan bilateral atau trilateral dalam bidang itu telah mempererat kerja sama di antara para Panglima Angkatan Bersenjata dan mereka menghargai persepsi masing-masing negara mengenai ancaman terhadap kawasan. Apakah kerja sama bilateral atau trilateral ini dapat berubah menjadi pengaturan multilateral sangat tergantung pada perkembangan di kawasan Pasifik; *pertama,* jika penarikan mundur kehadiran Amerika Serikat dilakukan lebih cepat dari yang diharapkan, dan *kedua,* perubahan dalam pandangan pemimpin militer dan politik ASEAN jika mereka menganggap masa depan kawasan mereka tidak menentu.

Dilihat dari perspektif di atas, kerja sama militer multilateral ASEAN seharusnya tidak dianggap sebagai sesuatu yang tidak mungkin atau sesuatu yang ketinggalan zaman. Mungkin yang dianggap tidak relevan adalah kerja sama atau pakta militer yang dikendalikan oleh negara *superpower* dan diarahkan pada negara-negara yang dianggap musuh. Jika kerja sama pertahanan ASEAN dimungkinkan, maka kerja sama itu akan bersifat defensif, hanya di antara negara-negara ASEAN saja dan tidak diarahkan pada negara tertentu. ''Kata kunci'' yang berlaku di sini adalah kerja sama pertahanan untuk mencapai ketahanan regional Asia Tenggara. Mungkin dengan latar belakang ini ASEAN ISIS mengusulkan agar ASEAN mengajak negara-negara regional lainnya, termasuk Vietnam dan negara-negara Indocina lainnya, bekerja sama menciptakan tata regional dengan menandatangani Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara.

Usul ASEAN ISIS itu tampaknya lebih menekankan pada proses daripada struktur kerja sama. Dalam tahap pertama diusulkan agar ASEAN memberikan akses pada negara regional lainnya untuk menjadi peserta dari perjanjian tersebut di atas; kemudian mengambil prakarsa dalam waktu yang tepat untuk memulai suatu dialog konstruktif mengenai tata regional di antara negara-negara penandatangan Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama.[28] ASEAN memang belum siap membicarakan struktur kerja sama pertahanan atau keamanan di Asia Tenggara, oleh karena mereka sendiri masih disibukkan oleh persoalan bagaimana menanggapi perubahan-perubahan di kawasan akibat berakhirnya era Perang Dingin.

Apapun bentuk dan mekanisme dialog mengenai tata regional Asia Tenggara, ASEAN hendaknya terlebih dahulu melakukan beberapa persiapan. *Pertama,* menilai dengan *cermat* perubahan-perubahan fundamental dalam bidang keamanan dan politik secara global dan regional dan dampaknya terhadap kawasan Asia Pasifik, khususnya

[27]Mengenai daftar latihan militer dan kerja sama pertahanan antar negara-negara ASEAN, lihat J.N. Mak, ''Security and Defense Cooperation: Directions for Greater Cooperation,'' lampiran A. Makalah disampaikan pada *The Second Meeting of ASEAN Institute of Strategic Studies,* Kuala Lumpur, 12-16 Januari 1986.

[28]Wanandi, ''Peace and Security.''

Asia Tenggara. *Kedua,* merumuskan atau mengembangkan persepsi bersama mengenai ancaman baru dan tantangan yang dihadapi kawasan setelah era Perang Dingin. *Ketiga,* membicarakan berbagai pilihan yang dapat diambil ASEAN dalam menghadapi tantangan itu. KTT ASEAN IV diharapkan akan menjadi forum yang tepat untuk membicarakan dan memutuskan hal itu. *Keempat,* tata internasional baru belum muncul dan kawasan Pasifik masih diliputi oleh ketidakpastian sehubungan dengan siapa yang akan mengisi "kekosongan" jika Amerika Serikat betul-betul menarik kehadirannya dari kawasan. Oleh karena itu, ASEAN perlu membicarakan secara *serius* kerja sama dalam bidang pertahanan. Bila perlu kerja sama bilateral atau trilateral yang sudah ada diperkuat sebelum ditransformasikan ke dalam mekanisme koordinasi pertahanan yang lebih formal.

Jelas bahwa dalam memasuki masa transisi ke era baru ini diperlukan pemikiran, ide dan orientasi baru dari negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Dalam konteks ini, ASEAN ditantang untuk menjadi pihak pertama yang mengambil inisiatif bagi dialog kawasan, menjadi inisiator yang kreatif dan sekaligus partisipan yang aktif.[29] Usul ASEAN ISIS muncul dalam waktu yang tepat dan oleh karena itu hendaknya dipertimbangkan oleh ASEAN.

Inisiatif ASEAN untuk Memperkuat ASEAN

Selain hal-hal yang harus dilakukan oleh ASEAN seperti disebutkan di atas, ASEAN perlu mengambil langkah-langkah untuk memperkuat kemampuan institusionalnya. Apakah ASEAN akan mampu menghadapi tantangan dan perubahan-perubahan di masa depan yang belum pasti arahnya, sangat tergantung atas kekuatan dan kemampuan institusi ASEAN itu sendiri. ASEAN ISIS berpendapat bahwa merupakan suatu yang mendesak bagi ASEAN untuk mengambil inisiatif untuk memperkuat dan memperkaya *(enriched)* proses dan institusi ASEAN.[30] Usaha memperkuat ASEAN merupakan hal yang penting jika ASEAN ingin tetap dianggap sebagai *vital force* di kawasan Asia Tenggara.[31] Lebih dari itu, ASEAN harus menciptakan pada dirinya era pembaruan manajerial apabila ingin tetap mempertahankan momentum perkembangannya. ASEAN juga membutuhkan hasil-hasil konkret untuk membuktikan tuntutan dan kekuatannya sebagai kerja sama regional yang efektif. Masa depan ASEAN akan "terancam" jika KTT ASEAN mendatang tidak menghasilkan sesuatu yang konkret. ASEAN ISIS menyadari betul perlunya ASEAN memperkuat proses dan institusinya.

Salah satu persoalan yang dihadapi ASEAN dan juga dirasakan oleh ASEAN ISIS adalah apakah KTT perlu dilembagakan. Seorang penulis mempertanyakan bagaimana negara-negara ASEAN dapat mendukung kerja sama mereka jika pemimpin mereka jarang mengadakan KTT.[32] ASEAN ISIS berpendapat bahwa keuntungan akan banyak jika KTT diselenggarakan satu kali dalam dua tahun dan dalam suasana *businesslike.*

---

[29]ASEAN-ISIS, *A Time for Initiative,* 4.

[30]Ibid.

[31]*Report of the ASEAN-ISIS 1991 Meeting.*

[32]Antolik, "The Pattern of ASEAN Summitry," 362.

KTT ASEAN memang bukan badan yang mengkoordinir kegiatan sehari-hari ASEAN, tetapi ia memiliki nilai simbolik yang tinggi dan dapat memberikan dorongan dari kekuatan kepada ASEAN. KTT ASEAN dapat memberikan pengarahan berarti, menentukan tujuan-tujuan spesifik dan menghasilkan terobosan-terobosan melalui kebijaksanaan baru. Lebih dari itu, KTT dapat menentukan prioritas bidang kerja sama dan secara demikian dapat mencegah proliferasi pertemuan bidang-bidang lainnya yang tidak merupakan prioritas. KTT secara reguler jelas akan mendorong sinkronisasi kegiatan-kegiatan ASEAN.[33] Jadi, seperti diusulkan ASEAN ISIS, yang ideal adalah menetapkan KTT satu kali dalam dua tahun. ASEAN ISIS juga mengusulkan agar pertemuan informal Kepala-kepala Pemerintahan ASEAN dapat diselenggarakan bila diperlukan. Perlu dicatat bahwa salah satu faktor keberhasilan ASEAN dalam mempertahankan eksistensinya adalah pertemuan tidak reguler kepala pemerintahan ASEAN yang dilakukan di luar pertemuan puncak.

Masalah lain yang dihadapi ASEAN adalah bagaimana memperkuat Sekretariat ASEAN sehingga ASEAN dapat mengikuti perkembangan-perkembangan yang pesat di kawasan. Selain mengusulkan agar Sekretariat ASEAN berfungsi sesuai dengan Persetujuan Pembentukan Sekretariat tahun 1976, ASEAN ISIS juga mengusulkan agar ASEAN mempertimbangkan usul-usul yang terdapat dalam *ASEAN Task Force* (1982).[34]

Upaya-upaya untuk memperkuat Sekretariat ASEAN terlihat pada tahun 1983 ketika ASEAN mengadakan perubahan pada Persetujuan Pembentukan Sekretariat ASEAN tahun 1976. ASEAN harus memperkuat Sekretariatnya dengan tenaga-tenaga yang lebih profesional dan didukung oleh dana yang memadai. Secara demikian, ASEAN akan mampu meningkatkan fungsi dan perannya. Selanjutnya, oleh karena ASEAN itu merupakan *people's process*,[35] maka peran dan fungsi ASEAN akan menjadi lebih berarti apabila sektor-sektor seperti lembaga riset, atau komunitas bisnis juga dilibatkan dalam proses itu. Ini jelas akan mendukung upaya-upaya memperluas dan memperkaya proses ASEAN, misalnya dengan melibatkan pembicaraan-pembicaraan mengenai isu politik, keamanan dan pertahanan. Kontribusi ASEAN ISIS hendaknya dilihat dalam kerangka itu.

Inisiatif ASEAN untuk Memperkuat Kerja Sama Ekonomi ASEAN

Kerja sama dalam bidang ekonomi memang merupakan salah satu maksud dan tujuan ASEAN. KTT ASEAN di Bali mempertegas kembali tujuan-tujuan ekonomi ASEAN dan ini kemudian dituangkan dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN. Alasan utama penekanan dalam bidang ekonomi adalah bahwa kerja sama dalam bidang itu tidak kontroversial dan tidak menimbulkan kecurigaan.

ASEAN telah berdiri selama dua puluh empat tahun, dan selama itu banyak sekali

[33]Bantarto Bandoro, "ASEAN dan Institusionalisasinya," *Analisa*, no. 9 (1987): 811-825.

[34]Pada pertemuan tahunan para Menteri ASEAN yang ke-15 tahun 1982, ASEAN membentuk Satuan Tugas *(Task Force)* untuk menilai dan meninjau kembali secara komprehensif kerja sama ASEAN. Satuan Tugas ini telah memberikan beberapa rekomendasi untuk dipertimbangkan oleh anggota-anggota ASEAN, antara lain mengenai mekanisme kerja sama ASEAN *(ASEAN Machinery)*. Ibid.

[35]ASEAN-ISIS, *A Time for Initiative*, 7.

perubahan-perubahan yang terjadi pada ekonomi ASEAN, pada ekonomi utama dunia seperti Jepang, Amerika Serikat dan Jerman Barat, yang sampai sekarang masih merupakan mitra ekonomi ASEAN. Pemikiran atau ide-ide baru kerja sama ekonomi di kawasan juga muncul. Kerja sama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) dan Kelompok Ekonomi Asia Timur (EAEG) adalah contohnya.

Tetapi masih banyak yang meragukan apakah kerja sama ekonomi ASEAN selama ini memberi sumbangan positif pada kemajuan ekonomi anggota-anggotanya.[36] Pelaksanaan ekonomi yang menonjol dari negara-negara ASEAN lebih merupakan hasil dari kebijaksanaan ekonomi nasional masing-masing negara ASEAN daripada merupakan hasil dari kerja sama ASEAN dalam bidang ekonomi. Yang dipersoalkan apakah dengan kondisi itu ASEAN mempu menghadapi tantangan-tantangan ekonomi baru di masa mendatang yang lebih bersifat fundamental sifatnya, dan menempatkan posisinya dalam ekonomi dunia. Kiranya wajar apabila ASEAN ISIS mengusulkan agar kerja sama ekonomi ASEAN dapat memajukan integrasi ekonomi ASEAN dan memperkuat posisinya dalam ekonomi dunia. Untuk itu diusulkan agar ASEAN meningkatkan peran dan keterlibatannya dalam proses APEC.[37]

Hubungan ASEAN-APEC memang perlu diberi perhatian utama, sebab masa depan APEC antara lain juga tergantung pada peran dan partisipasi ASEAN dalam forum itu. Demikian pula ASEAN dapat memanfaatkan forum APEC sebagai suatu forum konsultasi untuk meningkatkan kepentingan perdagangan regional mereka. Melalui forum ini, ASEAN harus membuktikan bahwa ia dapat menjadi ''kelompok kunci'' yang dapat membuat APEC menjadi organisasi yang lebih kokoh, dan secara demikian ASEAN akan mampu memperkuat posisinya dalam ekonomi dunia. Lebih dari itu, ASEAN akan lebih mudah melakukan penyesuaian-penyesuaian terhadap perubahan dan menghadapi situasi ekonomi eksternal yang semakin kompetitif. ASEAN memiliki taruhan besar dalam cara-cara yang ditempuhnya untuk memperkuat posisinya dalam ekonomi dunia.

Pada bagian lain, ASEAN ISIS juga mengusulkan agar usulan EAEG dapat memperkuat suara ASEAN dalam masalah-masalah ekonomi regional dan internasional. Usul EAEG ini sempat menimbulkan perdebatan hangat di kalangan negara-negara ASEAN sendiri. ASEAN khawatir bahwa kelompok ini akan berkembang menjadi blok dagang. Beberapa anggota ASEAN sejak semula menolak ide pembentukan blok dagang di Pasifik. Yang dipersoalkan bukan hanya bagaimana ASEAN merekonsiliasi keterlibatannya dalam EAEG dan pada saat yang sama berpartisipasi dalam APEC, tetapi juga apakah ASEAN memiliki sumber daya yang cukup untuk melibatkan diri dalam berbagai fora regional seperti disebut di atas.[38]

Mungkin ASEAN tidak memiliki kesulitan untuk mengambil komitmen secara politik terhadap skema kerja sama itu, tetapi tidak demikian halnya dengan Jepang. Usul EAEG itu merupakan usul yang pertama

[36]Lihat misalnya Djisman S. Simandjuntak, ''Kerja Sama Ekonomi ASEAN Sesudah KTT Bali dan Manila,'' *Analisa,* no. 10 (1987): 882-903.

[37]ASEAN-ISIS, *A Time for Initiative,* 8.

[38]Hadi Soesastro, *The East Asian Economic Group (EAEG) Proposal and East Asian Concepts of the Pacific Basin,* Mimeo CSIS, M51/91, Februari 1991.

kali sejak Perang Dunia II di mana peran kepemimpinan di Asia Timur diserahkan kepada Jepang oleh Malaysia.[39] Mungkin karena faktor yang terakhir inilah ASEAN belum mengambil komitmen terhadap usul itu. Tetapi diplomasi Malaysia di beberapa ibukota negara ASEAN akhirnya membawa ASEAN pada beberapa konsensus, yaitu: (1) tidak bertentangan dengan prinsip perdagangan bebas yang terdapat dalam GATT; (2) tidak mempengaruhi APEC yang memiliki cakupan yang lebih luas; dan (3) tidak merongrong solidaritas ASEAN. Menteri Perdagangan Malaysia mengatakan bahwa meskipun EAEG merupakan usul Malaysia, konsep usul itu dikembangkan dalam lingkungan ASEAN dan atas dasar konsensus ASEAN.[40]

Dalam Pertemuan Tahunan Menlu ASEAN ke-21 pertengahan bulan Juli yang lalu, para Menlu ASEAN mempertimbangkan kesimpulan hasil pertemuan Kelompok Kerja EAEG. Mereka juga sepakat untuk melakukan pengkajian lebih lanjut terhadap usul EAEG itu dan mencantumkan usul itu dalam agenda KTT ASEAN mendatang.[41] Pernyataan mengenai EAEG ini merupakan hasil maksimum yang dapat dicapai oleh ASEAN. Tetapi mereka masih belum sepakat apakah pertemuan EAEG akan diselenggarakan bersamaan dengan pertemuan PMC, atau bersamaan dengan pertemuan APEC. Mekanisme yang terakhir mungkin lebih memadai. EAEG akan mengambil bentuk *caucus* Asia Timur yang bertujuan memperkuat posisi ASEAN dan negara berkembang Asia Timur lainnya dalam APEC. Jadi, untuk memperkuat suara ASEAN, ASEAN ISIS mengusulkan agar hal itu pada tahap awal dicapai melalui pembentukan *caucus* Asia Timur dalam konteks APEC.[42] Melalui mekanisme ini ASEAN tidak hanya dapat mempertahankan solidaritasnya, tetapi juga posisinya dalam APEC. Seorang penulis mengatakan bahwa EAEG tidak bisa menggantikan APEC, tetapi bisa memperkuat kedudukan negara-negara Asia Timur dalam APEC.[43]

ASEAN sebagai kelompok memang belum mempunyai identitas ekonomi. Oleh karena itu kerja sama ekonomi intra ASEAN perlu ditingkatkan guna mengembangkan identitas ekonomi. Upaya ini diharapkan dapat meningkatkan integrasi ekonomi ASEAN.[44] ASEAN ISIS juga menginginkan agar kerja sama ekonomi ASEAN dapat memajukan integrasi ekonomi ASEAN, meskipun tujuan itu tidak pernah dicanangkan ASEAN pada saat organisasi itu dibentuk. Selain itu, lembaga itu juga mengusulkan agar kerja sama ekonomi intra ASEAN ditopang oleh kebijaksanaan mengenai pertumbuhan segi tiga dan perdagangan bebas ASEAN *(ASEAN Free Trade Area).* Gagasan yang terakhir ini malahan diusulkan untuk dibicarakan secara serius dalam KTT ASEAN IV. Dalam konteks ini ASEAN ISIS mengusulkan agar KTT ASEAN IV menerima kerangka hukum bagi perluasan kerja sama ekonomi dalam bentuk perjanjian. Melalui perjanjian ini diharapkan ASEAN mampu memperkuat kerja

---

[39]Ibid.

[40]*New Strait Times*, Januari 12, 1991.

[41]*Suara Pembaruan*, 21 Juli 1991. Lihat juga *Suara Karya*, 22 Juli 1991.

[42]ASEAN-ISIS, *A Time for Initiative*, 8.

[43]Hadi Soesastro, "Integrasi Ekonomi Internasional, Regional dan Nasional." Makalah disampaikan pada seminar *Menuju Satu Kebudayaan? Nasionalisme dan Internasionalisme di Persimpangan Jalan*, Jakarta, CSIS, 28 Agustus 1991.

[44]Ibid.

sama ekonomi mereka melalui sikap yang *outward looking* dan membantu memajukan liberalisasi perdagangan global.

KTT IV dan Masa Depan ASEAN

Hubungan internasional dewasa ini telah banyak berubah sebagai akibat berakhirnya Perang Dingin, dan oleh karena itu telah memasuki tahap baru.[45] Dewasa ini negara-negara di kawasan manapun di dunia, termasuk organisasi regional, sedang disibukkan oleh persoalan bagaimana mengatur hubungan antar mereka dan hubungan mereka dengan negara-negara besar. ASEAN sendiri tidak dapat menghindari akibat-akibat berakhirnya Perang Dingin itu. Dalam suasana demikian, ASEAN harus mentransformasikan diri guna menyesuaikan dengan perubahan-perubahan itu. Transformasi dapat dilakukan melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi, politik dan keamanan baru. Validitas asumsi-asumsi lama ASEAN dalam bidang-bidang tersebut perlu ditinjau kembali. Mungkin ASEAN akan menjadi tidak relevan di masa depan jika ia tidak menciptakan terobosan-terobosan berarti. Dalam konteks ini KTT ASEAN IV harus dilihat sebagai *unique opportunity* bagi ASEAN untuk menyiapkan agenda tindakan *(agenda for action)* yang akan menentukan apakah ASEAN berhasil sebagai *vibrant organisation* dalam dasawarsa 1990-an ini.

Sementara ASEAN terus memperdebatkan pola kerja sama ekonomi di masa depan, kecenderungan global bergerak ke arah pembentukan kelompok-kelompok ekonomi regional yang lebih besar. Negara-negara seperti Kanada dan Meksiko telah bergabung dalam Kawasan Perdagangan Bebas Amerika Utara (NAFTA) yang secara cepat telah meninggalkan ASEAN melalui kebijaksanaan reformasi struktural mereka. Bila ASEAN tidak memiliki kemauan politik untuk mengimbangi kecenderungan di atas, misalnya melalui pembentuan kawasan perdagangan bebas, mungkin arus perdagangan dan investasi akan beralih ke Eropa atau Amerika Utara. Seorang penulis berpendapat bahwa jika gagasan kawasan perdagangan bebas ASEAN direalisir 15 tahun yang akan datang, pasar ASEAN akan menjadi pasar yang cukup besar dan memikat.[46] Selanjutnya, ASEAN akan menjadi tidak relevan jika ia hanya mencari hubungan donor *(donor relationship)* dengan kekuatan-kekuatan ekonomi dan politik utama. ASEAN perlu mengembangkan identitas ekonomi kawasan.

Dalam menghadapi kecenderungan kerja sama politik-keamanan dan ekonomi yang semakin kuat yang dibangun atas dasar regional, ASEAN harus mempertimbangkan cara-cara membentuk kerja sama regional, baik dalam bidang ekonomi maupun dalam bidang politik dan keamanan. Ada dua opsi bagi ASEAN. *Pertama*, membatasi kerja sama regional hanya pada negara-negara anggota ASEAN saja. Opsi ini tidak realistis dan sangat mengabaikan kenyataan. ASEAN masih terlalu kecil untuk memiliki pengaruh ekonomi yang berarti. *Kedua*, membentuk parameter kerja sama ekonomi

[45]Ulasan mengenai tahap baru ini, lihat misalnya Jusuf Wanandi, "Menuju Orde Internasional Baru." Makalah disampaikan pada seminar *Menuju Satu Kebudayaan? Nasionalisme dan Internasionalisme di Persimpangan Jalan*, Jakarta, CSIS, 28 Agustus 1991. Mengenai beberapa persoalan dalam era baru itu, lihat Stanley Hofman, "A New World and Its Troubles," *Foreign Affairs*, Fall 1990, 115-122.

[46]Mari Pangestu, "Pasar Bebas ASEAN," *Tempo*, 27 Juli 1991.

dan politik-keamanan di kawasan Asia Pasifik secara keseluruhan. Dalam bidang ekonomi, ASEAN telah memulai dengan APEC, tetapi ASEAN perlu pula mempertimbangkan gagasan "pertumbuhan segi tiga", usul Malaysia mengenai EAEG, usul Indonesia mengenai *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT), usul Thailand mengenai kawasan perdagangan bebas (FTA), dan usul Filipina mengenai Perjanjian ASEAN mengenai kerja sama ekonomi. Mekanisme kerja sama ekonomi demikian ini, jika diterima, akan meningkatkan kerja sama ekonomi intra ASEAN, yang pada gilirannya dapat "mempercepat" integrasi ekonomi ASEAN seperti diinginkan ASEAN ISIS.

Dampak berakhirnya Perang Dingin di kawasan Pasifik adalah kebutuhan akan suatu forum dialog kawasan untuk membicarakan masalah-masalah politik-keamanan. Ada yang mengusulkan agar CSCE dipakai sebagai model dialog. Model ini tidak dapat diterapkan secara keseluruhan di kawasan Pasifik, tetapi elemen-elemen yang mendasar dapat dijadikan bahan perbandingan atau pelajaran.[47] Kawasan Asia Pasifik kini memang belum memiliki lembaga atau forum dialog yang pasti. Oleh karena itu, forum ASEAN PMC, yang telah membicarakan masalah-masalah politik dan keamanan, hendaknya dipertimbangkan oleh ASEAN sebagai forum dialog dalam bidang itu.

Dengan mengembangkan parameter kerja sama dalam kerangka ASEAN maupun dalam kerangka kawasan Pasifik secara luas, institusi ASEAN sebagai *core* dari tata regional baru akan semakin kuat. ASEAN memang telah memperlihatkan tingkat persatuan *(unity)* yang menonjol. ASEAN harus menggunakan kekuatan ini untuk mengekspresikan pandangan dan inisiatifnya dalam masalah-masalah regional dan internasional. Menjelang KTT IV ini, ASEAN mulai banyak disorot, dan ini merupakan kesempatan yang baik bagi ASEAN untuk mengambil inisiatif berarti dan menentukan dan membuktikan kredibilitas ASEAN. Dengan latar belakang ini, agenda KTT ASEAN IV hendaknya mencakup dua kelompok isu.

Kelompok *isu pertama* berhubungan dengan kerja sama ekonomi ASEAN. Dalam kelompok isu ini, KTT ASEAN IV dapat mengkaji arah kerja sama ekonomi ASEAN di masa depan dengan mempertimbangkan: (1) pembentukan kawasan perdagangan bebas (FTA) dalam kerangka waktu 10 sampai 15 tahun; (2) pembentukan CEPT *(Common Effective Preferential Tariff)*; (3) konsep "pertumbuhan segi tiga" sebagai dasar interaksi ekonomi intra ASEAN; (4) perjanjian ASEAN mengenai kerja sama ekonomi; (5) peranan ASEAN dalam kerja sama ekonomi Pasifik, termasuk APEC dan EAEG; dan (6) Inisiatif ASEAN-Amerika Serikat *(ASEAN-US Initiative)*. Keputusan ASEAN mengenai hal di atas akan sangat menentukan kedudukan ekonomi ASEAN dalam ekonomi dunia, dan menentukan bagaimana ASEAN harus menghadapi lingkungan global di masa mendatang yang semakin kompetitif sifatnya.

Kelompok *isu kedua* berhubungan dengan masalah kerja sama politik-keamanan. Di bawah rubrik ini, KTT ASEAN IV perlu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

---

[47]Wanandi, "Menuju Orde Internasional Baru," 36. Lihat juga J. Soedjati Djiwandono, "The Security of Southeast Asia in A Changing Strategic Environment: A View from Indonesia," *Indonesian Quarterly* XIX, no. 3 (1991): khususnya 252-254.

(1) Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama ASEAN; (2) gagasan ZOPFAN atau *Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone* (SEANWFZ); (3) keanggotaan ASEAN; dan (4) kerangka dialog.

Dalam mempertimbangkan hal-hal di atas, ASEAN perlu memperhatikan dua faktor. Pertama, konsep keamanan ASEAN harus selalu dilihat dalam kerangka ketahanan nasional dan regional. Konsep ini mencakup semua aspek kehidupan, dan ini berarti bahwa masalah-masalah ekonomi dan sosial merupakan bagian integral dari isu keamanan. Tantangan yang dihadapi ASEAN semakin kompleks dan tidak terbatas pada aspek politik-keamanan. Oleh karena itu, pendekatan ASEAN terhadap masalah politik-keamanan menjadi semakin valid. Faktor kedua, berhubungan dengan konsensus dalam ASEAN bahwa diskusi mengenai isu keamanan di antara negara-negara ASEAN harus dipandu oleh Deklarasi Kerukunan ASEAN *(ASEAN Concord)* 1976 dan Deklarasi Kuala Lumpur mengenai ZOPFAN 1970.

Sekarang ini merupakan saatnya bagi ASEAN untuk lebih *assertive* dalam masalah-masalah global. ASEAN telah mampu bersatu selama hampir seperempat abad dan kegiatan-kegiatannya pun telah diakui secara internasional. ASEAN harus memanfaatkan modalitasnya ini untuk menciptakan perdamaian, kerja sama dan keamanan di kawasan Asia Pasifik, khususnya Asia Tenggara, melalui prakarsa-prakarsanya. Tetapi ASEAN harus menyadari bahwa tugas demikian tidak mudah dicapai oleh ASEAN secara sendirian. Oleh karena itu, keterlibatan dan kontribusi pemikiran lembaga-lembaga studi di Asia Tenggara dalam urusan-urusan ASEAN hendaknya dilihat sebagai sesuatu yang positif dalam membantu ASEAN mengidentifikasi dan memecahkan masalah-masalah kawasan.

Pada akhirnya masa depan ASEAN tidak hanya ditentukan oleh para pengambil keputusan ASEAN, tetapi juga oleh pemikiran dan partisipasi aktif lembaga-lembaga studi ASEAN. Kontribusi ASEAN ISIS dalam rangka KTT ASEAN IV hendaknya dilihat dalam kerangka ini, dan para pengambil keputusan ASEAN perlu ''meresapi'' pernyataan Herman Kahn di atas.

Beberapa Pemikiran Mengenai Kerja Sama Keamanan ASEAN: Suatu Perspektif Indonesia*

*Mochtar Kusuma-Atmadja***

KEMUNGKINAN pengurangan kehadiran militer AS di kawasan Asia-Pasifik dewasa ini dan kemungkinan penyelesaian masalah Kamboja yang berkepanjangan, telah mendorong suatu pemikiran kembali keadaan hubungan-hubungan di antara negara-negara di Asia Tenggara. Perhatian utama dalam pemikiran tersebut adalah mengenai kerja sama keamanan regional, suatu isu yang kemungkinan justru dapat merusak persekutuan di antara pemerintah-pemerintah ASEAN. Tulisan ini mengusulkan pembentukan pertahanan tiga kekuatan di antara Malaysia, Singapura dan Indonesia -- suatu langkah awal menuju pelembagaan kerja sama pertahanan dan keamanan di dalam ASEAN, pengganti perjanjian keamanan ekstra regional, dan yang sekaligus merupakan langkah pertama menuju perwujudan ZOPFAN. Usul ini mengajukan konsep suatu kerangka kerja keamanan tiga bangsa yang dimaksudkan untuk meningkatkan ketahanan regional dan stabilitas politik.

Kerja sama keamanan atau militer yang meningkat di antara negara-negara anggota ASEAN *(Association of Southeast Asian Nations),* sekurang-kurangnya di antara Indonesia, Malaysia dan Singapura, dalam sepuluh tahun terakhir merupakan kenyataan yang mudah diamati. Mungkin kerja sama tersebut akan berlanjut dalam waktu dekat ini.

Akan tetapi, hingga saat ini masih tampak jelas pula adanya kesungguhan dalam menaati gagasan: bahwa semua bentuk pertukaran (data, intelijen), standardisasi (perlengkapan, tata kerja), kerja sama dan latihan-latihan pada dasarnya bersifat bilateral (atau trilateral), dan tidak berarti adanya kerja sama keamanan atau militer ASEAN dalam artian formal.

---

*Diterjemahkan oleh Sunarto nDaru Mursito dari Mochtar Kusumaatmadja, "Some Thoughts on ASEAN Security Cooperation: An Indonesian Perspective" dalam *Contemporary Southeast Asia* 12, no. 3 (Desember 1990): 161-171.

**Pikiran-pikiran yang terungkap dalam ulasan ini merupakan pemikiran penulis dan bersifat pemikiran perorangan. Keserupaan apa pun dengan pemikiran pemerintah melulu bersifat kebetulan.

Dengan perkataan lain, kurang ada kehendak politik di antara negara anggota ASEAN untuk secara resmi mengadakan kerja sama keamanan dan militer. Dapat juga dikatakan, tampaknya ada kebijaksanaan yang dengan sengaja dan sadar menentang keinginan membentuk kerja sama militer ASEAN yang bersifat terorganisasi. Penentangan ini terutama berasal, meskipun tidak mengecualikan yang lain, dari Indonesia. Bagi Indonesia sendiri hal ini secara subjektif dapat dijelaskan berdasarkan hal-hal yang bersifat historis (ideologis-politis), konseptual dan pragmatis (ekonomis). Mungkin, ketiga hal tersebut ada benarnya.

Perasaan anti terhadap pakta militer atau pembentukan jenis perjanjian keamanan yang lain, berakar mendalam dalam jiwa kehidupan politik bangsa Indonesia, dan jauh bersumber pada sejarah perjuangan kemerdekaannya. Pengalaman historis untuk hidup merdeka dan bebas dari dua blok kekuatan yang bertentangan dalam dasawarsa 1940-an yang lalu telah membentuk kebijaksanaan politik luar negeri Indonesia yang independen dengan dasar sikap yang nonblok. Keyakinan ini telah diperkokoh oleh percobaan-percobaan kedua negara adikuasa untuk mencampuri politik dalam negeri Indonesia, yang menyebabkan ketegangan dan gejolak, yang pada gilirannya mengukuhkan keyakinan itu. Bentuk kerja sama militer tingkat rendah yang tidak dilembagakan sekarang ini di antara Indonesia, Singapura dan Malaysia sudah maksimal yang dapat dilakukan Indonesia dengan tingkat GDP-nya yang tidak terlalu besar dan pendapatan per kapitanya yang rendah. Meskipun dengan pengeluaran biaya yang hanya secukupnya, sumbangan Indonesia dalam menyediakan medan latihan (untuk angkatan bersenjata Republik Singapura), wilayah laut untuk latihan angkatan laut, dan kemauan politik umumnya untuk menyelenggarakan latihan-latihan militer dengan negara-negara tetangga merupakan nilai yang tak dapat dihitung dalam proses membangun kepercayaan dan membentuk inti personil militer yang terlatih profesional dan unit-unit yang tidak asing dengan kemampuan, prosedur, dan pemikiran militer negara tetangga.

Membagi-bagi pengalaman, khususnya antara angkatan bersenjata Indonesia, Malaysia dan Singapura akan terbukti sangat bernilai untuk peningkatan kemampuan militer ASEAN di waktu mendatang, jika dan bilamana keputusan politik guna melaksanakan hal ini diambil.

Indonesia merasa senang dengan keadaan sekarang seperti yang dilukiskan di atas, di samping dapat berhasil, itu juga merupakan kebijaksanaan yang sesuai dengan pemikiran tentang keamanan dan stabilitas politik di kawasan Asia Tenggara. Kepemimpinan politik di Indonesia tampaknya juga merasa bahwa peningkatan yang belum matang dalam anggaran persenjataan dan pertahanan tidaklah bijaksana karena pembelanjaan pertahanan seringkali mempunyai logika dan momentumnya sendiri yang sukar dikontrol, sekali itu telah dimulai.

Pemikiran kemiliteran Indonesia membedakan secara jelas antara konsep keamanan dan pertahanan. Meskipun berlainan, keduanya bukannya tidak berhubungan. Dalam hal ini keamanan merupakan konsep yang lebih komprehensif. Di sini termasuk gangguan-gangguan terhadap keamanan kehidupan politik dalam negeri, yaitu hasutan, pemisahan atau pemberontakan, dan juga termasuk kejahatan-kejahatan biasa. Karena tindakan melanggar hukum pidana

dan ketertiban umum adalah urusan kepolisian, gangguan kehidupan politik dalam negeri lebih kompleks dan menjadi bidang batas yang terserap dalam lingkup kemiliteran. Bahkan pada zaman penjajahan, *skop* gangguan dalam negeri dikaburkan dan ditangani oleh unit militer khusus dengan fungsi-fungsi kepolisian *(marechaussee)*. Sejak zaman kemerdekaan, angkatan bersenjata Indonesia telah mempunyai tradisi yang lama menangani pengacauan, pemberontakan dan subversi, yang semuanya merupakan gangguan keamanan dalam negeri.

Istilah ''pertahanan'' biasanya berkenaan dengan serangan bersenjata dari luar oleh kekuatan asing. Istilah lain yang umumnya dipakai adalah ''ketahanan nasional''. Konsepnya amat serupa dengan konsep Jepang tentang keamanan komprehensif. Sejarah dan pengalaman Indonesia yang lama dalam mengatasi gangguan-gangguan dalam negeri, penghasutan dan pemberontakan telah membuat kepemimpinan politik Indonesia teramat menyadari pentingnya stabilitas politik dalam negeri. Penekanan Indonesia pada kebutuhan dicapainya ketahanan regional melalui peningkatan ketahanan nasional masing-masing anggota ASEAN merupakan cerminan pengalaman historis Indonesia sendiri. Gangguan-gangguan dalam negeri yang berakar pada kemiskinan, khususnya di daerah-daerah pedesaan, menurut pandangan Indonesia merupakan sumber pokok ketidakstabilan politik di kawasan Asia Tenggara. Karena pengalaman historis dan isolasinya relatif sebagai bangsa yang dikelilingi lautan, Indonesia tidak memandang serangan terbuka oleh kekuatan luar sebagai suatu kekhawatiran utama dan langsung. Karena ketahanan nasional bagi suatu negara berkembang yang baru merdeka merupakan konsep yang amat penting, maka penekanan Indonesia atas ketahanan nasional dalam pemikirannya tentang kerja sama regional bisa dimengerti.

Cara terbaik untuk meningkatkan ketahanan nasional adalah pembangunan nasional, yaitu pembangunan masyarakat dalam bidang ekonomi, politik, sosial, dan budaya. Oleh karena itu, secara konseptual kepemimpinan Indonesia menyadari bahwa dukungan terhadap proses pembangunan nasional, artinya penghapusan kemiskinan dan keterbelakangan sebagai penyebab utama gangguan dalam negeri merupakan cara yang terbaik untuk meningkatkan ketahanan nasional.

Falsafah yang mendasari pemikiran stabilitas regional pada bagiannya yang terluas dan berpenduduk terpadat di Asia Tenggara ini sangat disepakati oleh Jepang. Sebagai bangsa yang secara ekonomi paling kuat di Asia dan di bawah tekanan Amerika Serikat untuk berbuat lebih banyak bagi negara-negara berkembang, Jepang dapat mengatakan, dengan suatu pembenaran, bahwa dengan membantu pembangunan nasional negara-negara anggota ASEAN melalui bantuan ekonomi dan perdagangan, memberikan sumbangan yang penting untuk stabilitas politik Asia Tenggara. Sehubungan dengan itu, Jepang menolak tekanan Amerika Serikat untuk membelanjakan lebih banyak dana untuk persenjataan dan pertahanan dan berperan sebagai polisi di Asia Timur. Meskipun demikian dapat diramalkan, bahwa tekanan pada Jepang akan berlanjut sebab Amerika Serikat di dalam negerinya, karena alasan-alasan ekonomi dan politik yang meningkat, didesak agar menurunkan pembiayaan pertahanannya, termasuk di Asia Timur.

Semua perkembangan ini, di samping

menyurutnya kehadiran militer negara adikuasa yang segera terjadi selama lima sampai sepuluh tahun mendatang, merupakan alasan untuk mempercayai bahwa keadaan damai di perairan Asia Tenggara, berkenaan dengan ketegangan militer, sedikit demi sedikit sedang berubah. Melalui diplomasi imajinatif yang ditolong oleh keadaan geografi, Indonesia, Malaysia dan Singapura beruntung dapat terhindar dari perselisihan, kekacauan dan konflik yang merajalela di daratan Asia Tenggara. Ada kemungkinan bahwa dalam jangka waktu lima sampai sepuluh tahun mendatang apa yang dibayangkan penulis, boleh jadi keliru.

Tulisan ini didorong oleh statemen-statemen baru-baru ini mengenai kerja sama keamanan ASEAN, yang datang dari dua hasil spektrum pemikiran keamanan ASEAN. Satu di antaranya adalah statemen dari penulis pada bulan Agustus 1989 yang mengusulkan agar ASEAN sekurang-kurangnya mulai memikirkan suatu bentuk kerja sama keamanan yang terorganisasi, yang barangkali dapat dilaksanakan dalam waktu lima sampai sepuluh tahun mendatang. Gagasan di belakang statemen ini adalah agar, jika dan bilamana kehadiran militer asing ditarik, ASEAN siap untuk memikul beban dalam mempertahankan dirinya.

Statemen yang lain berasal dari Menteri Luar Negeri Filipina, Manglapus, di Manila bulan Juli 1990, satu minggu sebelum pertemuan Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN, yang pada dasarnya mengatakan agar beban menyelenggarakan pangkalan-pangkalan militer Amerika Serikat di kawasan janganlah ditanggung oleh Filipina sendiri, jikalau diakui bahwa kehadiran militer AS adalah penting untuk stabilitas politik subkawasan Asia Tenggara secara keseluruhan.

Statemen Indonesia mencerminkan sudut pandang suatu negara yang percaya akan ketahanan diri sebagai ajaran dasar kehidupan dan eksistensi bangsa, termasuk masalah keamanan dan pertahanan nasional. Penolakannya pada kehadiran, dominasi atau bahkan campur tangan militer asing tidak hanya didasari oleh ideologinya tetapi juga telah diuji dan diteguhkan oleh pengalaman sejarahnya. Kehadiran militer asing di kawasan -- termasuk sebagai akibat warisan sejarah -- adalah kenyataan kehidupan riil yang perlu diberi toleransi atau dihadapi secara pragmatis, tetapi bukan merupakan sesuatu yang harus dilanggengkan.

Sesuai dengan sudut pandang ini, ketahanan diri ASEAN dalam bidang keamanan dan pertahanan adalah suatu tujuan sah yang seharusnya diperjuangkan dengan memperhitungkan beberapa faktor obyektif, yaitu: (1) kenyataan situasi politik internasional; (2) kemampuan; dan (3) kemungkinannya diterima oleh kehendak politik dalam negeri. Periode lima sampai sepuluh tahun dikemukakan sebagai suatu jangka waktu yang mungkin di mana halangan-halangan yang implisit dalam faktor-faktor yang dirincikan di atas dapat diatasi.

Memang asumsi dasar adalah bahwa keadaan kerja sama politik dan persahabatan ASEAN sekarang ini akan terus berlangsung.

Statemen dari Menteri Luar Negeri Manglapus di Manila mencerminkan situasi faktual yang sepenuhnya berlainan. Meskipun pada dasarnya barangkali mengambil bagian dalam pandangan anggota-anggota ASEAN yang lain mengenai masalah keamanan dan pertahanan kawasan, Filipina dihadapkan pada fakta nyata berurusan dengan keberadaan pangkalan militer AS di wilayahnya. Dipercayainya, tetap atau tidak, bahwa kehadiran militer AS di ka-

wasan adalah hakiki untuk stabilitas politik kawasan dan karena itu meminta negara anggota ASEAN yang lain membantu ''berbagi beban'' atas kehadiran militer itu. Melihat kenyataan bahwa rasa sentimen nasional terhadap kehadiran pangkalan militer di negerinya tampaknya amat kuat dan seringkali diungkapkan secara keras, maka permintaan yang ditujukan kepada negara anggota ASEAN lain itu tampaknya agak aneh.

Betapa pun bergunanya peran kehadiran AS dalam membendung ancaman komunis di Asia, argumen itu telah kehilangan banyak daya pengaruhnya semenjak berubahnya kebijaksanaan AS terhadap Cina dalam tahun 1973, dengan akibat-akibat yang disertai bencana bagi Indocina (Vietnam), yang akibatnya masih merupakan bahan pertentangan sampai saat ini. Argumen ini mungkin masih berlaku untuk Asia Timur Laut, tetapi apakah sesungguhnya juga berlaku untuk kawasan Asia yang lain? Akan berpihak ke manakah Amerika Serikat bila terjadi konflik di antara negara-negara Asia Tenggara atau ASEAN dan Cina? Kendatipun untuk sekarang barangkali tidak terjadi, konflik ini merupakan suatu kemungkinan riil mengingat sejarah lampau petualangan politik Cina di Indonesia, Malaysia dan Asia Tenggara daratan.

Orang sama sekali tidak mempersoalkan pentingnya kehadiran militer AS di Filipina dalam konteks pemeliharaan perdamaian dan keamanan global. Masalah kebutuhan tak terhalangnya jalur lintas Angkatan Laut AS melewati selat-selat di Asia Tenggara (termasuk jalur lintas melalui kepulauan Indonesia), yang secara hukum telah diatur dalam Undang-undang Persetujuan Laut Internasional tahun 1982, dan berlanjutnya kehadiran militer AS di Korea Selatan dengan dukungan pangkalan di Jepang dan Filipina harus dilihat dalam kerangka ini.

Akan tetapi untuk Asia Tenggara, dikesankan tidak pernah ada hal yang sangat menonjol dalam cara Amerika Serikat memahami politik dan kesejajaran kekuatan di Asia. Keputusan dan statemen politik tentang subkawasan Asia Tenggara hampir selalu dibuat setelah hal yang sama tentang Cina dibuat. Dengan semakin pentingnya Jepang, barangkali pemikiran tentang Asia Tenggara juga dibuat setelah pemikiran tentang Cina dan Jepang. Dalam pemikiran strategi AS, Asia Tenggara dan ASEAN tampaknya tidak menjadi fokus kebijaksanaan luar negeri demi kepentingan mereka sendiri sebagai faktor-faktor berdiri sendiri dalam kancah politik Asia di samping Cina dan Jepang. Ini memperjelas adanya kesan improvisasi politik AS dalam hal-hal yang berhubungan dengan Asia Tenggara.

Karena semua itu, statemen Menteri Luar Negeri Filipina tidak mendapatkan tanggapan yang berlebihan. Penarikan kekuatan adikuasa dari Asia sebagai akibat perkembangan akhir-akhir ini di Uni Soviet dan Eropa, dan keadaan ekonomi Cina yang membahayakan serta tampak kurang gairah dan penurunan kemampuannya berpetualang menambah masalah. Jadi kurang mendesak untuk menanggapi pembelaan yang tak ada harapannya. Tetapi hal ini menimbulkan sedikit dilema, karena bagaimanapun jasa penjagaan keamanan global di Asia bagian mana saja, khususnya di subkawasan Asia Tenggara, hendaknya dihargai. Oleh karenanya isyarat-isyarat Singapura dan Brunei yang menawarkan fasilitas pangkalan militer ditanggapi dan diterima dengan baik.

Statemen Menteri Luar Negeri Filipina baru-baru ini pada pertemuan tahunan

Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN di Jakarta tidak lagi menekankan aspek *pembagian beban* tetapi *scope*-nya, yang mengaitkan kebutuhan kerja sama keamanan ASEAN dengan penarikan kekuatan adikuasa dari kawasan.[1]

Oleh sebab itu, persoalannya bukan mencoba tetap menunggu penarikan kekuatan militer AS dari kawasan yang implisit dalam argumen ''pembagian beban'', tetapi apa yang seharusnya dilakukan oleh ASEAN untuk mengisi kekosongan yang akan terjadi ini.

Setelah mengatakan semua ini, apa argumen untuk mulai melaksanakan pemikiran yang lebih sistematis mengenai kerja sama keamanan dan militer dalam suatu bentuk yang lebih terorganisasi atau dilembagakan kira-kira untuk sepuluh tahun mendatang?

Mengingat kenyataan perkembangan politik internasional di subkawasan Asia Tenggara dewasa ini, maka membicarakan kerja sama militer atau keamanan ASEAN mungkin tampak seperti mengerjakan sesuatu tidak menurut aturan yang ada.

Kesatuan dan solidaritas politis ASEAN yang secara perlahan-lahan dibangun selama satu dasawarsa sejak akhir tahun 1978, sangat terpukul akibat perubahan sikap Thailand mengenai masalah Kamboja dalam tahun 1988. Tindakan-tindakan Perdana Menteri Chatichai sejak saat itu secara serius telah merongrong kredibilitas ASEAN.

Bahwa hal itu tidak berakibat fatal bagi kelanjutan eksistensi ASEAN adalah karena keunggulan diplomasi dan kesabaran sebagian pemimpin ASEAN yang lain dan karena kebutuhan untuk menunjukkan perilaku tentang ke depan pandangan dunia. Selanjutnya hal itu menunjukkan kekuatan dan ketahanan ASEAN. Adalah kenyataan bahwa ASEAN penting bagi Thailand, entah diakui atau tidak oleh bangsa Thai, sekurang-kurangnya sebagai suatu pengimbang untuk kekuatan lain di daratan Asia, seperti Vietnam dan Cina.

Mudah-mudahan pandangan Chatichai tidak secara tepat mencerminkan pemikiran bangsa Thailand mengenai permasalahan tersebut. Pernyataannya tentang ''Suwannaphume'' sebagai suatu daerah pengaruh Thai yang meliputi Birma di Barat dan Vietnam di Timur mengungkapkan ambisi dan pikiran Thailand yang mungkin akan perannya di Asia Tenggara, yang meragukan komitmen Thailand kepada ASEAN, telah dibawakan secara berhati-hati oleh pemerintah-pemerintah sebelumnya, khususnya pemerintahan mantan Perdana Menteri Prem Tinsulanonda.

Komitmen Thailand kepada ASEAN adalah penting karena peranannya dalam menjaga pintu gerbang ke Semenanjung Malaya yang menurut pengalaman selama Perang Dunia II terbukti menentukan bagi pertahanan dan keamanan wilayah maritim Asia Tenggara.

Suatu langkah mundur serius yang kedua baru-baru ini adalah perubahan total sikap AS tentang Kamboja. Meskipun ini merupakan pukulan serius yang lain bagi kredibilitas politik ASEAN secara internasional, namun tidak menggoncangkan atau mengubah pendirian dasarnya mengenai masalah Kamboja dan masalah-masalah lain yang berhubungan dengan Indonesia. Itu merupakan bukti lebih jauh bahwa dalam perhitungan politik luar negeri AS, kepentingan, kepri-

---

[1]Perbedaan dengan statemen yang telah dikemukakan di depan oleh penulis adalah bahwa di sini fokus mengenai Asia Tenggara dan ASEAN dikaburkan oleh pengaitannya pada konteks lebih luas dalam kerja sama keamanan Pasifik.

hatinan atau kepekaan ASEAN tidak menerima nilai yang amat tinggi. Pada saat ini penyesuaian dengan Uni Soviet (mengenai Afghanistan, Cuba, dan lain-lain) tampaknya menempati prioritas, dengan tekanan masalah dalam negeri di Amerika Serikat menangani anggaran belanja.

Pelajaran yang perlu ditarik dari hal-hal di atas adalah bahwa tanggung jawab untuk secara serius memikirkan dan merencanakan (jangka panjang) keamanan Asia Tenggara terutama terletak pada Indonesia, Malaysia dan Singapura, tiga negara ASEAN yang terlepas dari perbedaan yang ada, telah membuktikan komitmen yang teguh pada ASEAN dan telah cukup sejiwa terhadap masalah-masalah ASEAN yang penting. Apabila masalah-masalah kemajuan dan keyakinan akan berlangsungnya eksistensi ASEAN menguat, mungkin anggota-anggota yang lain tertarik untuk mengambil bagian.

Konflik-konflik yang terjadi di subkawasan Asia Tenggara dapat digolongkan dalam: (1) konflik intern; (2) konflik internasional antara negara-negara tetangga; dan (3) konflik antar adikuasa yang menggunakan Asia sebagai kancahnya.

Konflik intern yang terjadi antar negara anggota ASEAN tidak perlu mengganggu perdamaian dan keamanan di Asia Tenggara jika dikekang di dalam batas-batas ASEAN. Keadaan darurat di Malaya dan berbagai pemberontakan di Indonesia hanyalah mempunyai akibat-akibat lokal.

Konflik global antar adikuasa yang menggunakan subkawasan Asia Tenggara sebagai kancah perangnya tidak mungkin terjadi, khususnya karena ketegangan di antara mereka telah berkurang secara dramatis selama tahun lalu.

Dengan merundingkan pengaturan jalur lintas melalui kepulauan Indonesia dengan kedua adikuasa, Indonesia telah banyak mengurangi potensi konflik atas penggunaan alur-alur laut oleh adikuasa itu.

Konsep-konsep ZOPFAN (Zone Damai, Kebebasan dan Netralitas) dan Zone Bebas Senjata Nuklir untuk Asia Tenggara, keduanya diperjuangkan oleh ASEAN, dimaksudkan untuk menjamin agar subkawasan Asia Tenggara merupakan dan tetap menjadi suatu wilayah damai, bebas dan netral baik dalam masa damai maupun dalam masa perang (nuklir).

Tahun 1980-an adalah dasawarsa yang memperlihatkan kemerosotan dan mungkin kematian ideologi maupun pembatasan penggunaan kekerasan. Ini juga menunjukkan sama sekali bodohnya perlombaan senjata nuklir yang hanya menyebabkan kebangkrutan ekonomi negara adikuasa pelaksananya.

Berakhirnya konflik Kamboja boleh jadi merupakan awal perwujudan ZOPFAN; dan sudah tiba saatnya untuk mewujudkan gagasan tersebut.

Karena itu bahaya riil bagi Asia Tenggara tidak terjadi dalam konflik adikuasa yang berlangsung di kawasan melainkan dalam konflik-konflik internasional baik antar negara tetangga atau antar negara-negara Asia Tenggara dengan satu dari kekuatan-kekuatan yang berkembang di Asia disertai ambisi hegemonis. Calon-calon yang mampu menjadi negara hegemonis ialah Cina, India, dan Jepang. Jepang yang memiliki potensi demikian tidak mempunyai kebutuhan atau kecenderungan untuk menjadi suatu kekuatan militer yang dominan di kawasan. Menurut anggapan penulis, mengingat investasinya yang besar di kawasan ASEAN,

Jepang tidak akan keberatan pada ASEAN yang kuat secara militer agar mampu mempertahankan diri, sebab dengan begitu meringankan bebannya mempertahankan Asia Timur yang menurut Amerika Serikat merupakan tanggung jawab Jepang sebagai bagian dari konsep "membagi beban pertahanan". Kemungkinan ini tampaknya lebih disukai AS yang mengajukan gagasan agar Jepang menjadi polisi bagi kawasan dunia ini setelah ditinggalkan AS akibat tentangan-tentangan dari negara-negara Asia Tenggara. Tak satu pun dari ketiga calon negara hegemonis di atas merupakan ancaman bagi Asia Tenggara dalam waktu sangat dekat ini. Tetapi kemungkinan semuanya dapat berubah dalam waktu lima sampai sepuluh tahun mendatang.

Peningkatan kepaduan politik dan kemampuan militer ASEAN seharusnya disesuaikan dengan kemungkinan munculnya potensi ancaman, juga untuk mengusahakan netralitas yang menjadi tujuan ASEAN, jika gagasan ZOPFAN diwujudkan.

Untuk sekarang, sumber potensial konflik adalah berciri jauh lebih keduniaan dan terbatas daripada konflik di antara negara tetangga. Potensi konflik bertingkat rendah di antara negara tetangga dapat dikelompokkan dalam hal-hal berikut:

1. persoalan perbatasan yang meliputi konflik klaim teritorial atau mengenai jurisdiksi;
2. eksploitasi sumber-sumber daya hidup (ikan) maupun tak hidup (mineral) di daerah perbatasan, yang berhubungan dengan landas-landas kontinen zone-zone ekonomi eksklusif; dan
3. pergerakan orang dan barang melintasi tapal batas yang sudah ditetapkan.

Konflik bersenjata di antara negara-negara sedang berkembang, seperti kebanyakan negara anggota ASEAN, merupakan suatu pemborosan sumber-sumber daya yang serius kendatipun tak dapat dimungkiri manfaatnya sebagai latihan bagi tentara yang dilibatkan.[2]

Oleh karena itu, adalah bijaksana untuk menghindari potensi konflik yang menyangkut hal-hal itu, karena kita percaya bahwa tak ada masalah yang tidak dapat dipecahkan melalui *musyawarah dan mufakat*. Tawaran baru-baru ini dari Presiden Soeharto untuk mengambil bagian dalam sumber daya perikanan di Zone Ekonomi Eksklusif (ZEE) kepada Thailand adalah contoh baik semangat kerja sama ASEAN.

Untuk mencoba memahami persoalan kepulauan Spratlys dan Paracels di mana negara tetangga Asia Tenggara non-ASEAN terlibat, mungkin berguna kalau negara anggota ASEAN pertama-tama mendiskusikan di antara mereka sendiri. Melibatkan negara anggota ASEAN yang tidak berkepentingan (tidak terlibat) seperti Indonesia untuk menjadi penengah mungkin bermanfaat.

Aliansi atau Perjanjian Pertahanan yang Ada

Jika kita memikirkan pembangunan kemampuan militer ASEAN dengan menjadikan kerja sama di antara angkatan bersenjata Indonesia, Malaysia dan Singapura sebagai intinya, apakah yang perlu kita lakukan

[2]Latihan militer dan berlatih bersama di sub-kawasan ASEAN, khususnya di antara angkatan bersenjata MASINDO (Malaysia, Singapura dan Indonesia), di samping jelas memenuhi aturan-aturan perjanjian, seharusnya juga meliputi usaha pengobatan dan penyelamatan demikian sehingga jika dan bilamana terjadi kecelakaan, korban yang menimpa orang dan harta benda dapat diminimalkan.

terhadap aliansi perjanjian, atau persetujuan pertahanan yang ada?

Persoalan Pakta Manila dan pangkalan AS di Filipina tak akan didiskusikan di sini karena, dalam konteks keamanan global, pangkalan itu mungkin masih mempunyai alasan untuk ada di sana selama beberapa waktu mendatang, barangkali dalam bentuk lain yang lebih dapat diterima oleh lembaga politik Filipina. Diasumsikan agar sentimen-sentimen nasionalistis yang terungkap merupakan cerminan yang tepat dari perasaan dan aspirasi rakyat, dan agar di kalangan politisi dapat tercapai persetujuan seperti pada apa yang tepatnya diinginkan orang-orang Filipina sebagai satu bangsa.

Tampaknya masih jauh harapan untuk mengubah fasilitas pangkalan itu menjadi fasilitas perbaikan dan pembuatan kapal yang besar atau kompleks industri pesawat terbang (komersial) atau untuk industri sipil yang lain, jadi mengubahnya menjadi kompleks kekuatan ekonomi raksasa bagi perekonomian Filipina yang dimotori Amerika Serikat, Jepang, Taiwan, Hongkong dan Korea. Gagasan ini akan cocok benar dengan konsep Jepang tentang keamanan komprehensif, tetapi tidak cocok dengan konsep AS tentang keamanan yang secara agak eksklusif berorientasi militer dan pertahanan.

Perjanjian Pertahanan Lima Negara antara Malaysia, Singapura, Australia, Selandia Baru dan Inggris Raya adalah lebih relevan. Di Indonesia perjanjian tersebut dianggap merupakan suatu jaminan menghadapi kemungkinan kembalinya Indonesia ke cara-cara lama, misalnya kampanye Konfrontasi pengganyangan Malaysia di awal tahun 1960-an.

Yang menjadi persoalan apakah kesinambungan perjanjian pertahanan ini bijaksana jika kerja sama pertahanan tiga kekuatan ASEAN antara Indonesia, Malaysia dan Singapura diharapkan terus tumbuh. Tiga negara anggota ASEAN ini tidak hanya mengambil bagian dalam fasilitas latihan militer, dengan lebih banyak penyaluran pipa (air, minyak, gas), tetapi menjadi semakin saling tergantung secara ekonomi karena Singapura terus mendorong rencana pengembangan proyek segitiga pertumbuhan Singapura-Johor-Batam dalam waktu dekat.

Ditinggalkannya Perjanjian Pertahanan Lima Negara oleh Malaysia dan Singapura secara tak terduga akan menguatkan dasar politis dan psikologis bagi kelanjutan pertumbuhan kerja sama militer tiga kekuatan ASEAN, karena unsur-unsur kecurigaan dan ketidakpercayaan akan makin menghilang. Tidak ada alasan mengapa tiga negara ASEAN kemudian tidak lagi melakukan latihan bersama di waktu mendatang dengan Australia sebagai negara tetangga yang bersahabat. Proses meninggalkan Perjanjian Pertahanan Lima Negara dapat dilaksanakan secara bertahap selama kira-kira lima tahun mendatang, dengan mematangkan proses Perjanjian Pertahanan Lima Negara.

Di samping bentuk kerja sama militer yang lain, dapat juga ditetapkan latihan gabungan yang dilakukan secara periodik oleh negara-negara anggota ASEAN, jika ASEAN membentuk suatu komite militer atau pertahanan.

Embrio suatu bentuk kerja sama yang terorganisasi atau dilembagakan dapat dimulai oleh tiga negara Selat Malaka: Indonesia, Malaysia dan Singapura, yang mempunyai jenis kerja sama militer yang paling erat di ASEAN, guna mencegah persetujuan tersebut menjadi suatu badan ASEAN.

Ada beberapa manfaat dari pembentukan suatu *komite militer tiga negara* demikian:

1. Mengadakan ikatan formal dengan pemerintah dan lembaga pembuat kebijaksanaan;
2. Menjamin kesinambungan kerja sama dan kerja bersama pada tataran staf dan kemampuan menjauhkan potensi konflik yang mungkin muncul di lapangan; dan
3. Suatu komite yang tetap akan memungkinkan pembuatan perencanaan yang cocok, pembuatan program dan anggaran untuk jangka panjang secara rasional, katakanlah, tiga sampai lima tahun.

Suatu pendekatan bertahap demikian dalam pelembagaan kerja sama militer pada keadaan *de fakto* sekarang ini di antara tiga negara Selat Malaka seharusnya dapat diterima bahkan oleh mereka yang sangat alergis pada kerja sama militer ASEAN.

Jika istilah ''komite kerja sama militer'' tidak dapat diterima, mungkin dapat digunakan istilah ''komite kerja sama pertahanan''. Dalam hal ini, tentu tak ada yang akan menentang hak Indonesia, Malaysia dan Singapura untuk bekerja sama dalam mempertahankan diri mereka.

Penulis berpendapat bahwa pendekatan yang dikemukakan di atas tampaknya sebagai minimalis, tetapi kiranya hal ini merupakan sesuatu yang dapat dicapai pada saat sekarang ini, mengingat rendahnya tingkat integrasi kelembagaan di dalam ASEAN. Dari segi hukum, ASEAN bahkan bukan semata-mata merupakan suatu organisasi melainkan suatu persekutuan negara-negara (asosiasi).

Mengingat penyimpangan yang ditanggung ASEAN sejak Chatichai secara sepihak mengejar kepentingan nasional Thailand, secara sah dapat dipertanyakan: apakah anggota-anggota ASEAN masih merasa terikat pada cita-cita, tujuan, atau kepentingan ASEAN atau apakah hal itu dirasa tak diperlukan lagi? Itulah pertanyaan dasar yang juga harus dipertanyakan kepada Indonesia, Malaysia dan Singapura yang komitmennya tampak lebih teguh daripada anggota-anggota lainnya.

Fakta atau kesan yang menyertai kerja sama erat yang telah dilakukan oleh angkatan bersenjata tiga negara selama lima sampai sepuluh tahun yang lalu, merupakan dasar bagi usul pembentukan embrio kerangka kerja organisasi kerja sama pertahanan militer, yang mengaitkannya dengan pemerintah masing-masing dan bukannya tetap sebagai serangkaian latihan militer bilateral.

Usul moderat ini didasarkan pada asumsi bahwa jawaban pada pertanyaan dasar yang dikemukakan di atas bersifat afirmatif. Sebagaimana menghadapi pertanyaan dasar mengenai apakah ASEAN masih perlu terus bereksistensi, maka keputusannya terserah pada masing-masing pemerintah. Selain itu masing-masing juga perlu memikirkan apa yang terbaik bagi rakyatnya dan masa depan kawasan. Kenyataannya adalah bahwa beberapa negara anggota lebih membutuhkan ASEAN daripada yang lain. Tetapi penulis berpendapat bahwa kita semua membutuhkan suatu ASEAN yang lebih kuat dan yang akan memberikan manfaat lebih baik dalam jangka waktu lebih panjang. Waktu berjalan terus dan tak akan menunggu, sekaranglah waktunya untuk mengambil keputusan. Marilah berharap agar yang diambil adalah keputusan yang benar.

ASEAN dan Hubungan Intra Asia Tenggara Pasca Konflik Kamboja

C.P.F. Luhulima

MEMASUKI usianya yang ke-24 pada tanggal 8 Agustus 1991, ASEAN dihadapkan kepada perubahan-perubahan eksternal yang amat besar dan cepat. Pada satu pihak, transformasi geopolitik yang berjalan begitu cepat dan mendasar di Eropa Tengah, Eropa Timur dan Uni Soviet telah mencapai puncaknya dengan penandatanganan perjanjian START *(Strategic Arms Reduction Talsk)* di Moskow (31 Juli 1991), yang oleh Presiden Mikhail Gorbachev diartikan sebagai tanda bahwa "Perang Dingin telah berlalu dan tidak akan kembali lagi". Pernyataan ini sama sekali tidak berarti bahwa urgensi masalah keamanan menjadi berkurang hanya karena kedua adikuasa sudah mencapai persetujuan yang sebelumnya masih dianggap sebagai suatu kemustahilan. Tercapainya persetujuan itu, ditambah lagi dengan belum jelasnya pengendalian senjata nuklir Uni Soviet yang terkonsentrasi di Ukraina, Kazakhstan dan terutama Republik Rusia, yang wilayahnya meluas sampai ke Laut Okhotsk, di kawasan Pasifik, justru menimbulkan desakan akan perlunya peninjauan kembali tatanan keamanan di kawasan Asia Pasifik. Lagipula, kawasan Asia Pasifik tidak memiliki lingkungan keamanan yang demikian simetris seperti di Eropa, yang memungkinkan negara-negara itu mengandalkan *Konferensi Keamanan dan Kerja Sama Eropa* (CSCE) untuk menyusun peta geopolitik Eropa yang baru dalam memasuki abad XXI.

Pada lain pihak, transformasi itu menjurus ke berakhirnya struktur kekuasaan di Uni Soviet dan negara-negara Eropa Tengah dan Timur dan pembekuan, bahkan pembubaran partai-partai komunis. Ada usaha untuk membangunkannya kembali, seperti yang terjadi pada kup yang mengupayakan penggulingan Gorbachev. Tetapi usaha itu hanya berlangsung sangat singkat dengan akibat hancurnya partai komunis Uni Soviet dan proklamasi kemerdekaan berbagai republik. Tiga negara Baltik sudah mendapatkan pengakuan internasional; dua lainnya, Georgia dan Moldavia, juga ingin memisahkan diri sepenuhnya, tetapi yang sepuluh lainnya masih ingin mempunyai keterkaitan dengan

suatu pemerintah pusat, khususnya dalam bidang ekonomi, pertahanan dan keamanan, terutama pengendalian bersama senjata-senjata nuklir, dan politik luar negeri. Uni ekonomi yang akan disetujui dan yang diharapkan menghormati kedaulatan masing-masing republik, bertujuan menyelamatkan Uni Soviet dari kelumpuhan finansial dan kekurangan bahan pangan, khususnya pada musim dingin mendatang. Bagaimana bentuk akhir pemerintah pusat di wilayah Uni Soviet itu dan sampai berapa jauh wewenangnya masih belum jelas.

Kegagalan kup garis keras di Moskow dan disintegrasi kilat imperium Soviet yang mengikutinya telah memaksa pimpinan konservatif di RRC, Vietnam, serta Laos untuk mengeraskan sikap mereka masing-masing. RRC, misalnya, bertekad untuk tetap meneruskan jalan sosialisme dalam suasana kehancuran komunisme internasional yang sedang melanda dunia. Dalam pidatonya dihadapan Tentara Pembebasan Rakyat (TPR) di Beijing, Perdana Menteri Li Peng menyatakan bahwa posisi isolasi RRC dianggapnya sebagai benteng garis keras komunisme di dunia. Menurut Li Peng, RRC sedang "menghadapi beberapa percobaan dalam memelihara dan melindungi posisi sosialisme dengan karakteristik Cina".[1] Li Peng tetap percaya bahwa sistem yang dilaksanakan di Cina akan "menghasilkan kesejahteraan, kebahagiaan dan standar hidup yang lebih tinggi bagi rakyat Cina dan mendorong kekuatan bangsa-bangsa".[2] Tetapi RRC tetap menjaga hubungan baiknya dengan Uni Soviet, meskipun sosialisme sudah tidak lagi merupakan sistem yang ideal bagi negara itu. Hal ini sudah ditegaskan oleh Perdana Menteri Li Peng ketika ia mengunjungi Moskow dalam bulan April 1990. Hubungan baik ini mempermudah pembicaraan dan kerja sama Cina-Soviet tentang Kamboja dan Semenanjung Korea. Dengan perubahan keadaan di Uni Soviet itu, Beijing tidak lagi melihat Vietnam dan pemerintah Heng Samrin di Phnom Penh sebagai mata rantai dalam usaha Uni Soviet untuk melingkari RRC dengan pemerintah-pemerintah yang bermusuhan dengannya. Tetapi belum ada kejelasan apakah para penganut garis keras dapat tetap bertahan dalam menghadapi arus reformasi yang terus didorong oleh Deng Xiao-ping, dan yang lebih bersumber pada unsur nasionalisme daripada sosialisme.

Runtuhnya komunisme Uni Soviet telah membangkitkan perdebatan di Vietnam tentang kemungkinan perubahan-perubahan politik yang cepat akan membawa pertumbuhan atau justru kekacauan ekonomi. Vietnam berusaha untuk memberikan suatu orientasi baru pada sosialismenya. Pembaruan yang dilancarkan pemerintah di tahun 1986 memulai suatu pergeseran dari sistem perencanaan ekonomi terpusat menuju pengembangan ekonomi pasar. Tetapi, seperti halnya di RRC, belum ada kejelasan mengenai kemungkinan keruntuhan Partai Komunis Uni Soviet akan memperkuat posisi para reformis atau para penganut garis keras. Sosialisme yang baru ini diharapkan akan memberikan kebebasan ekonomi baru bagi rakyatnya sambil sekaligus menjamin agar negara tetap memperhatikan mereka yang tidak mampu untuk bertahan dalam globalisasi ekonomi. Tampaknya sosialisme akan tetap merupakan "pilihan historis" bagi Vietnam, dengan pemberian peranan yang lebih besar kepada sektor swasta.

Perubahan geopolitik di Uni Soviet dan

---

[1]*Kompas*, 12 September 1991.

[2]*Kompas*, 14 September 1991.

ketidakmauan negara itu untuk melanjutkan dukungan ekonomi terhadap Vietnam telah mendesak Hanoi untuk mulai berbicara dengan Beijing dan memperbaiki hubungan antar keduanya, mula-mula di bidang ekonomi, perdagangan, dan komunikasi. Perbaikan hubungan ini juga banyak dimungkinkan oleh penggantian tokoh-tokoh kabinet setelah Kongres Partai Komunis Vietnam VII di bulan Juni lalu. Penggantian Menteri Luar Negeri Nguyen Co Thach, yang bersikap keras terhadap RRC, dengan Nguyen Manh Cam tampaknya merupakan prakondisi bagi RRC untuk memulai "penyelesaian Merah" guna mengakhiri konflik yang berkepanjangan di Kamboja dan menghasilkan suatu formula yang menyaingi rencana perdamaian yang disahkan Dewan Keamanan PBB pada 20 September 1990 (Resolusi 668) dan Sidang Umum PBB pada 15 Oktober 1990 (Resolusi 45/3). "Penyelesaian Merah" itu berhasil mempertemukan kedua faksi komunis -- pemerintah Phnom Penh dan Khmer Merah -- di bawah pimpinan Pangeran Norodom Sihanouk, meskipun kedua negara berusaha meyakinkan masyarakat internasional bahwa mereka tidak menyimpang dari rencana PBB. Selain itu, mereka juga tidak akan mengesampingkan konferensi Paris yang diketuai Perancis dan Indonesia, karena tidak hanya Kamboja yang sangat membutuhkan banyak dana bagi pembangunannya dari dunia Barat dan ASEAN. Dengan formula yang tertuangkan dalam suatu naskah perjanjian dan yang akan ditandatangani pada tanggal 23 Oktober 1991 ini, maka Kamboja tidak lagi merupakan rintangan bagi perbaikan hubungan Vietnam-RRC.

Pendekatan ini tidak berarti bahwa semua permasalahan antara kedua negara sudah diselesaikan. Masalah demarkasi perbatasan sepanjang 1.000 km antara kedua negara dan permasalahn teritorial di Kepulauan Paracel dan Spratley di Laut Cina Selatan masih belum disentuh, sehingga masih tetap merupakan benih persengketaan yang setiap saat dapat menjadi titik panas.

Pertanyaan yang timbul ialah apakah cepatnya perbaikan hubungan antara Vietnam dan RRC tidak akan menjurus ke ketergantungan negara itu pada RRC, sehingga memerlukan suatu kebijaksanaan di pihak ASEAN untuk menghindarkan hubungan itu menjadi terlalu rapat.

Laos pun sudah menentukan sikap dalam menghadapi perubahan geopolitik di Eropa. Dalam suatu wawancara di bulan Maret 1990 dengan surat kabar Vietnam *Nhan Dan*, Kaysone Phomvihane, Sekretaris Jenderal Partai Komunis Laos, tetap ingin mempertahankan hubungan "khusus" antara Vientiane dan Hanoi dalam menghadapi runtuhnya komunisme di Eropa. "Dalam konteks internasional dewasa ini, penguatan hubungan khusus dan kerja sama global antara Laos dan Vietnam mempunyai arti yang teramat penting", kata Kaysone.[3] Selain itu, perlu dipertanyakan apakah perubahan geopolitik di Eropa memperkuat posisi para reformis atau para penganut garis keras di kedua negara ini.

II

Bagi ASEAN, dampak perubahan geopolitik khususnya di daerah-daerah permasalahan di Asia Tenggara dan Asia Pasifik umumnya, memang perlu mendapat tanggapan yang lebih jelas. Pada Sidang Tahun-

[3]Lihat, *Asia Yearbook 1991;* dan *Far Eastern Economic Review*, 152.

an ASEAN di Kuala Lumpur (19-20 Juli 1991), para Menteri Luar Negeri ASEAN beranggapan bahwa ZOPFAN, *Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama Asia Tenggara* (yang sejak 15 Desember 1987 diperluas ke luar wilayah Asia Tenggara) dan Sidang Menteri Luar Negeri ASEAN dengan Mitra Dialog merupakan dasar yang sudah tepat untuk menghadapi masalah-masalah perdamaian dan keamanan di wilayah Asia Tenggara. Dalam sidang itu telah disimpulkan bahwa ASEAN harus memperkuat dan memperdalam kerja sama regional. Seminar keamanan yang diadakan Kementerian Luar Negeri Filipina di Manila (5-7 Juni 1991) dan selanjutnya disusul oleh seminar ke-2 yang akan diselenggarakan oleh Kementerian Luar Negeri Muangthai di bulan November 1991 guna membahas persyaratan-persyaratan bagi keamanan dan stabilitas di Asia Pasifik dengan pemusatan perhatian khusus kepada Asia Tenggara dalam memasuki abad XXI. Tetapi Sidang Menteri Luar Negeri di Kuala Lumpur itu hanya menganggap inisiatif ini bermanfaat dan sebagai *constructive building blocs* bagi peningkatan keamanan regional.[4]

Tentu saja pernyataan ini tidak cukup untuk menghadapi perubahan geopolitik yang sangat mendasar, yang sudah tidak lagi berakar dalam bipolarisme Perang Dingin. ZOPFAN dengan *Kesepakatan ASEAN* dan *Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama Asia Tenggara* sebagai instrumen penjamin keamanan di Asia Tenggara harus ditinjau kembali agar dapat memberikan jawaban-jawaban terhadap kompleksitas lingkungan geopolitik dengan memperhitungkan perbedaan-perbedaan kepentingan yang besar antara negara-negara di wilayah ini. ZOPFAN perlu mempertegas sikap pengendalian diri pada tiga tingkat hubungan antara negara kawasan Asia Pasifik, yaitu antara negara-negara Asia Tenggara sendiri, antara ASEAN, Indocina dan Myanmar; antara negara-negara Asia Tenggara dan negara-negara besar; dan antara negara-negara besar pada tingkat regional. Selain itu, ZOPFAN harus mengandung pedoman-pedoman penyesuaian kebijaksanaan yang mampu mengurangi kebutuhan dan intervensi militer langsung negara-negara besar, dan yang lebih penting lagi, yang mampu meniadakan hasrat negara-negara kecil untuk mengundang atau memprovokasi kembali keterlibatan negara-negara besar dalam masalah-masalah bilateral mereka.

Bagi negara-negara Asia Tenggara hal ini berarti determinasi politik dan kemampuan yang lebih besar bagi penyelesaian persengketaan-persengketaan secara damai dan usaha-usaha untuk menyelesaikan situasi-situasi konflik yang ada atau yang potensial di wilayah mereka, seperti masalah Kamboja dan masalah Laut Cina Selatan.

Bagi negara-negara besar, hal ini berarti suatu perubahan dalam persepsi dan kebijaksanaan kepentingan dasar mereka terhadap negara-negara Asia Tenggara dan suatu penyesuaian yang sadar dari doktrin dan strategi keamanan mereka dan penyesuaian-penyesuaian yang dapat mendorong stabilitas dan perdamaian yang lebih besar dalam suatu tatanan multipolar dengan berbagai kepentingan, keprihatinan dan ancaman terhadap keamanan itu.

Yang paling penting ialah bagaimana ASEAN hendak membangun kerja sama regional tidak saja di bidang politik dan keamanan, melainkan juga di bidang ekonomi,

---

[4]Lihat, *Joint Communique of the Twenty-Fourth ASEAN Ministerial Meeting*, Kuala Lumpur, 19-20 Juli 1991, alinea 12-14.

yang khususnya mendasari keamanan di negara-negara ASEAN. Pada tingkat negara-negara Asia Tenggara dan Laut Cina Selatan yang sangat terpaut dengannya, *Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama Asia Tenggara* merupakan sarana hukum menuju suatu tatanan regional Asia Tenggara dan Laut Cina Selatan. Kemungkinan untuk mengikutsertakan negara-negara Laut Cina Selatan yang tidak termasuk Asia Tenggara, seperti RRC, sebagai penandatangan *Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama* itu sudah dibuka dengan amandemen terhadap *Perjanjian* itu, khususnya terhadap Pasal 18, yang menentukan bahwa:

> "States outside Southeast Asia may also accede to this Treaty by the consent of all the States in Southeast Asia which are signatories to this Treaty and Brunei Darussalam".

Amandemen juga dibuat terhadap Pasal 14 yang mengatur mekanisme penyelesaian perselisihan melalui proses-proses penyelesaian regional. Kedua amandemen ini dibuat agar Papua New Guinea, yang bukan negara Asia Tenggara, bersedia menandatanganinya. Penandatanganan ini memang dilakukannya di Bandar Seri Begawan di bulan Juli 1989, pada Sidang Menteri Luar Negeri ASEAN XXII. Indonesia telah mengadakan lokakarya kedua (15-18 Juli 1991) tentang Laut Cina Selatan untuk memusatkan perhatian dan usaha pada transformasi sumber-sumber konflik potensial di wilayah itu menjadi bentuk-bentuk kerja sama yang saling menguntungkan, yang dapat dianggap sebagai langkah antara menuju penandatanganan *Perjanjian* itu.[5]

Usul Jepang di Kuala Lumpur untuk mengefektifkan diskusi masalah keamanan Asia Pasifik melalui pengstrukturan Sidang Menteri Luar Negeri ASEAN dengan Mitra Dialognya, merupakan ekspresi dari keinginan yang kuat untuk melembagakan pembahasan tentang masalah keamanan di Asia Pasifik dengan memanfaatkan suatu wahana yang sudah disediakan ASEAN. Hanya saja Jepang ingin melibatkan para peserta sidang dalam mendukung sikap negara itu terhadap Uni Soviet di kawasan ini, sesuatu yang tentunya tidak mendapat dukungan sidang. Jepang oleh banyak pihak di ASEAN masih saja dianggap sebagai ancaman. Bagi beberapa kalangan, kepentingan ekonomi Jepang mau tidak mau memerlukan kehadiran angkatan bersenjata di wilayah Asia Tenggara, karena Asia Tenggara tetap merupakan kunci bagi kesejahteraan Jepang. Jepang sudah mulai mengaitkan bantuan resminya dengan pembiayaan pertahanan, penelitian senjata dan penjualan senjata, meskipun semua ini terutama ditujukan terhadap RRC. Demokratisasi, sebagai unsur keempat dalam persyaratan itu, dikemukakan untuk menenangkan dunia Barat.[6] Pemerintah Jepang sudah memutuskan untuk mengirim tentara Jepang ke luar negeri dalam rangka misi perdamaian PBB. Jepang bermaksud mengirim suatu kontingen tentara untuk misi perdamaian di Kamboja dalam rangka rencana PBB mengakhiri perang saudara yang sudah berkecamuk di negara itu selama duabelas tahun. Oleh sebab itu, berbagai pihak di negara-negara ASEAN masih menganggap perjanjian keamanan Amerika Serikat - Jepang sebagai sesuatu yang sangat penting, untuk menghindari terjadinya ekspansi kekuatan itu.

[5]Lihat C.P.F. Luhulima, "Permasalahan Batas Laut Antarnegara ASEAN dan Saran Penyelesaian," *Hukum dan Pembangunan* XX, no. 5 (Oktober 1990): 438-446.

[6]Michael Vatikiotis, "Dollar Democracy," *Far Eastern Economic Review* (26 September 1991): 35.

Amerika Serikat pun ingin meningkatkan hubungan-hubungan keamanan yang telah berhasil menjamin stabilitas dan pertumbuhan ekonomi di wilayah ASEAN. Hal ini tentu berarti penyesuaian hubungan-hubungan itu dengan kenyataan strategis yang baru dan membuat hubungan pertahanan lebih timbal-balik sifatnya. Strategi Amerika Serikat di kawasan Asia Pasifik kini lebih bercirikan hubungan bilateral yang dibentuk oleh kebutuhan dan keprihatinan masing-masing negara dalam suatu rangkaian hubungan bilateral yang merupakan dasar stabilitas yang baru. Kehendak ini menjadi lebih mendesak setelah Senat Filipina menolak perpanjangan sepuluh tahun sewa fasilitas angkatan perang Amerika Serikat di negara itu pada tanggal 16 September 1991.

Pada lain pihak, Vietnam (di samping Singapura) sudah menawarkan fasilitas Teluk Cam Ranh kepada Amerika Serikat, setelah Uni Soviet tidak lagi membutuhkannya. Tawaran ini memperkuat kelompok-kelompok di Amerika Serikat yang sudah lama menginginkan negara itu meninggalkan Teluk Subic, karena tidak ada lagi ancaman komunis, sehingga kehadiran militer di wilayah Asia Tenggara tidak diperlukan lagi.

Untuk pertama kalinya, di Kuala Lumpur pula, Uni Soviet dan RRC diikutsertakan dalam suatu sidang ASEAN. Tetapi pertemuan dengan kedua negara besar itu tidak dilakukan dalam forum resmi ASEAN, melainkan setelah Sidang Menteri Luar Negeri ASEAN dengan Mitra Dialognya. Mereka akan diundang pula untuk menghadiri sidang ASEAN berikutnya di Manila, di tahun 1992, tetap belum sebagai mitra dialog penuh. Masih ada persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi kedua negara besar itu, sebelum mereka dapat diangkat sebagai mitra dialog penuh. Syarat yang paling utama ialah kedua negara besar itu harus mengubah sistem ekonominya menjadi suatu sistem pasar bebas, sehingga tidak menyulitkan komunikasi antara sistem ekonomi negara-negara itu dengan negara-negara ASEAN.

Meskipun format Sidang Menteri Luar Negeri ASEAN dengan Mitra Dialognya ingin dipertahankan, tetaplah penting bagi ASEAN untuk membuka pertemuan teratur dengan Uni Soviet, yang kini besar sekali kemungkinannya akan digantikan oleh Republik Rusia, dan RRC, bersama-sama dengan Amerika Serikat dan Jepang untuk terus meningkatkan saling pengertian dengan negara-negara yang kepentingannya saling berpotongan di wilayah Asia Tenggara dan Laut Cina Selatan atas dasar ZOPFAN. Sifat dan intensitas persepsi dan kebijaksanaan mereka tentang kepentingan dan peranan mereka di Asia Tenggara, dan pengaruhnya atas negara-negara di wilayah ini senantiasa mempunyai dampak langsung atas kenyataan-kenyataan politik, ekonomi dan keamanan di Asia Tenggara. Dari interaksi antara empat negara besar dan implikasinya bagi Asia Tenggara inilah lahir substansi keamanan di wilayah ini.

ASEAN memang sudah harus siap bahwa pengelolaan hubungan Uni Soviet dengan negara-negara Asia-Pasifik akan berpindah ke tangan Republik Rusia, yang akan muncul sebagai pengganti Uni Soviet sebagai kekuatan Asia Pasifik. Republik Rusia ini akan mengembangkan kebijaksanaan Asia Pasifiknya menuju dua sasaran: ke arah suatu prioritas yang lebih tinggi bagi pengembangan ekonomi Rusia Timur Jauh dan pembaruan ekonomi yang akan mendorong pertumbuhan ekonomi dalam negeri dan pertumbuhan perdagangan luar negeri

dan investasi. Ada kemungkinan besar pula bahwa Rusia akan menyelesaikan masalah empat pulau yang dipersengketakan dalam waktu yang tidak terlalu lama, untuk mempercepat penanaman modal Jepang dan negara-negara industri baru (NICs) di Rusia Timur bagi pembangunannya. Dalam pembangunan Republik Rusia itulah hubungan-hubungan dengan ASEAN dapat dikembangkan pula. Juga struktur keamanan di wilayah Asia Tenggara akan lebih melibatkan Republik Rusia, karena kepentingannya di bagian dunia ini.

III

Dengan transformasi keadaan geopolitik global yang dijabarkan di atas, dan dengan keharusan bagi ASEAN untuk mempertajam rumusannya tentang ZOPFAN dan pemberlakuannya, maka suatu strategi menuju penataan hubungan dengan negara-negara Asia Tenggara perlu disusun. Sampai kini ASEAN belum mempunyai suatu kebijaksanaan bersama terhadap Indocina. Pendekatan terhadap Indocina, terutama terhadap Vietnam, masih saja terbatas pada masalah penyelesaian konflik di Kamboja, yang kini sudah mendekati penyelesaiannya. Pendekatan terhadap Indocina masih dilakukan secara bilateral, atas dasar kepentingan masing-masing negara anggota.

Terhadap Myanmar ASEAN tampaknya mulai mempunyai pandangan bersama, meskipun pendekatan itu didorong oleh tekanan Masyarakat Eropa dan Amerika Serikat, karena keduanya menganggap Myanmar telah melanggar hak-hak azasi manusia. Menteri-menteri luar negeri ASEAN sepakat untuk tidak "mengisolasikan Myanmar". Yang harus dilakukan terhadap negara itu bukanlah menekan, melainkan bersama-sama menciptakan perdamaian, stabilitas dan kesejahteraan di Asia Tenggara dan Asia Pasifik. Tetapi bagaimana melakukan pendekatan itu belum ada kebijaksanaan bersama.

Negara yang secara konsepsional sudah mendekati negara-negara Indocina ialah Muangthai, walaupun pendekatan ini terutama dilakukan di bidang ekonomi. Sejak tahun 1988, di bawah mantan Perdana Menteri Chatichai Choonhavan, ketiga negara Indocina diajak untuk berpartisipasi penuh dalam ekonomi dunia dengan Muangthai sebagai pembangun jembatan antara Asia Tenggara yang komunis dan nonkomunis. Hun Sen mengevaluasi Chatichai ini sebagai "arsitek gagasan pendekatan Muangthai terhadap wilayah Indocina", dan siapapun yang akan menggantikannya sebagai kepala pemerintah di Muangthai tidak akan dapat lagi mengubah kebijaksanaan itu.[7] Kebijaksanaan ini memang dilanjutkan Perdana Menteri Anand Panyarachun. Kunjungan Menteri Luar Negeri Arsa Sarasin ke Hanoi di bulan September ini dimaksudkan untuk memperluas hubungan ekonomi antara kedua negara yang sudah diletakkan Chatichai dan melenyapkan sisa saling curiga yang mungkin masih ada di antara mereka. Menteri Luar Negeri Arsa Sarasin dan Nguyen Manh Camh menandatangani suatu persetujuan untuk membentuk suatu komisi bersama bagi kerja sama ekonomi dan membubuhi paraf mereka pada suatu perjanjian untuk mendorong dan melindungi penanaman modal asing, yang akan ditandatangani oleh kedua perdana menteri, Anand Panyarakhun dan Vo Van Kiet di Muangthai pada akhir Oktober 1991.

[7]Sabam Siagian, "Hun Sen," *Tempo*, 12 Agustus 1989, 79.

Muangthai sudah terlebih dahulu mengulurkan tangannya ke Laos untuk mengikutsertakannya dalam kegiatan-kegiatan ekonomi internasional. Perdagangan antara kedua negara mencapai 2,9 milyar Baht dalam tahun 1989, suatu peningkatan sebesar 500 persen sejak 1985, ketika perdagangan hanya berjumlah 566 juta Baht. Tetapi ekspor listrik ke Muangthai jatuh sampai US$14 juta di tahun 1989 (dibandingkan dengan US$24 juta di tahun 1986) karena kekeringan menghambat produksi listrik di bendungan Nam Ngum dan, yang lebih penting lagi, karena permintaan listrik dalam negeri meningkat pesat. Di bulan Agustus 1990 Muangthai dan Laos menandatangani suatu perjanjian untuk mendorong investasi swasta Muangthai dan Laos di negara masing-masing dan menjamin bahwa mereka diperlakukan adil dan dilindungi terhadap nasionalisasi. Suatu perusahaan Muangthai, yang berafiliasi dengan Union Bank of Bangkok membuka *Joint Development Bank,* bank komersial swasta Laos yang pertama, di tahun 1989. Beberapa bulan kemudian, *Thai Military Bank* membuka perwakilannya di Vientiane pula.

Hubungan ekonomi bilateral juga dilakukan dengan Myanmar, dengan perlakuan khusus bagi perusahaan-perusahaan Muangthai dalam pemberian konsesi dalam pengusahaan kayu, penangkapan ikan dan pertambangan.

Peredaan ketegangan telah membuka jalan pula bagi negara ASEAN lainnya untuk mendorong investasi di Vietnam, sebagai langkah pertama dalam usaha mengembangkan kerja sama antara ASEAN dan Vietnam, serta negara-negara Indocina lainnya.

Secara resmi, investasi negara-negara ASEAN di Vietnam hanya mencapai US$44 juta dari US$1,84 milyar (2,4%) yang disetujui *Komite Nasional bagi Kerja Sama dan Investasi Vietnam* per 31 Maret 1991. Investasi negara-negara ASEAN terutama dilakukan di bidang pengolahan sumber alam. Perdagangan antara Vietnam dengan Indonesia, Malaysia, Muangthai dan Singapura mencapai US$164,4 juta dari US$4,5 milyar perdagangan luar negeri Vietnam secara keseluruhan, atau sekitar 3,6 persen.[8]

Perusahaan-perusahaan RI, seperti Astra International, Kelompok Salim dan Sinar Mas sudah mulai melakukan kegiatan di Vietnam. Summa International Bank Ltd., yang dirintis Edward Soeryadjaya, yang sudah menginvestasikan sejumlah US$5 juta dalam Bank Indocina, suatu perusahaan patungan dengan Bank Industri dan Perdagangan Vietnam, terutama terlibat dalam pembiayaan perdagangan. PT Prima Coxindo sedang melakukan survai tentang bidang-bidang investasi tahun ini, tetapi dengan memusatkan perhatian kepada penggergajian kayu dan penggilingan beras. Anak perusahaan Salim, PT Pilondomas Mekas, membeli beras Vietnam untuk ditukar dengan produk-produk kelapa sawit dan bahan-bahan bangunan. Kunjungan Presiden Soeharto ke Hanoi di bulan November 1990 banyak sekali memudahkan hubungan perusahaan-perusahaan Indonesia dengan pejabat-pejabat Vietnam.

Untuk meningkatkan hubungan ekonomi dan perdagangan Indonesia dan Vietnam diadakan Sidang Komisi Bersama Indonesia-Vietnam pada tanggal 30 September sampai dengan 1 Oktober 1991 di Jakarta, yang membahas kerja sama di bidang pertanian, industri dan teknik peningkatan produksi beras, yang dipimpin oleh Menteri Perdagangan masing-masing, Arifin M. Siregar

[8]Michael Vatikiotis, "The Last Frontier," *Far Eastern Economic Review,* 22 Juni 1991, 52.

dan Le Van Triet.

Perusahaan-perusahaan Muangthai juga tertarik dengan usaha-usaha yang mengeksploitasi sumber daya mineral yang berlimpah di Vietnam. Mereka juga amat tertarik dengan pengusahaan dan pengelolaan ikan; dengan industri tekstil dan pakaian jadi, yang terutama disebabkan negara ini menghadapi masalah kuota ekspor. Tetapi sampai tahun 1989 perdagangan resmi antara kedua negara hanya mencapai US$14,5 juta, sedangkan perusahaan-perusahaan Muangthai hanya menandatangani 14 kontrak investasi sejumlah US$8 juta. Angka-angka yang rendah ini mungkin karena Vietnam hanya tertarik pada eksploitasi bersama sumber gas alam Vietnam apabila gas itu dipakai untuk meningkatkan produksi gas dan pupuk di Vietnam. Negara ini tidak berminat menjadi pemasok gas alam ke Muangthai. Vietnam juga tidak tertarik dengan kerja sama di bidang penangkapan ikan, kecuali apabila perusahaan-perusahaan Thai bersedia mengolah hasil penangkapan ikan itu di Vietnam.[9]

Muangthai bahkan berkeinginan membuka konsulat dan kantor perwakilan perdagangan di Ho Chi Minh City. Tetapi tampaknya Hanoi membergantungkan izinnya kepada persetujuan Bangkok atas izin bagi Hanoi untuk membuka konsulat di Udon Thani, di bagian timur laut Muangthai, yang merupakan tempat tinggal komuniti Vietnam yang besar, sebanyak 50.000 orang. Izin ini sulit diperoleh karena tentara Muangthai menolaknya. Mereka masih mempersoalkan kesetiaan orang-orang Vietnam ini, karena selama Perang Vietnam berlangsung mereka mendukung Hanoi, kendatipun kebijaksanaan resmi ialah mengintegrasikan mereka ke dalam masyarakat Thai.

Singapura tidak mengizinkan perusahaan-perusahaannya menanamkan modalnya langsung di Vietnam, tetapi perdagangan resmi antara Singapura dan Vietnam menduduki tempat nomor tiga sesudah perdagangan Vietnam dengan Uni Soviet dan Jepang. Menurut Kementerian Perdagangan Vietnam, perdagangan antara Singapura dengan Vietnam mencapai US$111,9 juta di tahun 1989. Tetapi beberapa analis memperkirakan bahwa angka itu dua kali lebih besar. Komoditi yang sangat menguntungkan bagi Singapura ialah rotan yang diimpor dengan murah dan kemudian dijual di pasar internasional dengan harga pasar dunia.

Kekurangan yang amat besar akan valuta asing menyebabkan impor terutama dilakukan dalam bentuk barter. Beras, besi tua dan berbagai komoditi primer dipertukarkan dengan bahan pangan yang sudah diolah, bahan-bahan bangunan dan barang-barang konsumen yang sangat dibutuhkan negara itu.

Pembukaan hubungan ekonomi yang melangkah lebih jauh dari pendekatan bilateral ini masih memerlukan waktu yang lebih lama. ASEAN sendiri dihadapkan pada berbagai perubahan yang memerlukan jawaban-jawaban segera. Pasar Tunggal Eropa atau Eropa 1992, NAFTA *(North American Free Trade Area),* kemungkinan gagalnya sama sekali *Putaran Uruguay* dari GATT, yang diharapkan akan menghasilkan penyelesaian masalah subsidi pertanian, perlindungan hak milik intelektual dan pencakupan jasa dalam peraturan-peraturan yang multilateral dan tidak diskriminatif sifatnya, dan kemungkinan dibolehkannya Uni Soviet dan RRC menjadi anggota GATT, Dana Moneter Internasional dan Bank Dunia.

[9]Murray Hiebert, "Steps to a Summit," *Far Eastern Economic Review,* 3 Oktober 1991, 15.

Jawaban-jawaban ini terutama pula diperlukan karena daya tarik ASEAN sudah menurun, bukan saja bagi dunia luar, melainkan bagi negara-negara anggotanya sendiri pula. ASEAN sudah mendapat saingan yang berat dari Eropa Tengah dan Timur, dan dari Mexico dalam NAFTA yang kemungkinan besar mencakup pula negara-negara Amerika Latin lainnya. EAEG *(East Asian Economic Group)* yang diprakarsai Malaysia tidak hanya dilancarkan setelah gagalnya perundingan *Putaran Uruguay* di Brussel di bulan Desember 1990, melainkan juga karena ASEAN sudah dianggap tidak mampu memberi inspirasi untuk menghadapi pembentukan blok-blok perdagangan seperti Pasar Tunggal Eropa dan NAFTA.

Sudah ada berbagai usul untuk menggiatkan kembali kerja sama ekonomi ASEAN setelah KTT Manila di tahun 1987. Indonesia mengemukakan ide CEPT *(Common Effective Preferential Tariff)* sebagai langkah perantara menuju PTA *(Preferential Trading Arrangement),* Filipina mengemukakan ATEC *(ASEAN Treaty of Economic Cooperation),* Muangthai mengajukan AFTA *(ASEAN Free Trade Area).* dan meniadakan berbagai hambatan antara negara-negara ASEAN. ATEC menginginkan pemberlakuan prinsip-prinsip daerah perdagangan bebas di wilayah ASEAN serta pembentukan suatu lembaga keuangan untuk mendukungnya, khususnya bagi penyaluran investasi. Sedangkan AFTA diharapkan dapat terwujud di akhir tahun 1990-an ini. Ketiga usul ini tidak jauh berbeda, karena sasarannya sama, yaitu pembentukan wilayah perdagangan bebas di ASEAN.

Rasional untuk pengusulan daerah perdagangan bebas ialah perbedaan-perbedaan yang terdapat dalam rezim perdagangan masing-masing negara anggota (yang disebabkan oleh perbedaan-perbedaan dalam struktur dan tingkat perkembangan ekonomi). AFTA pada dasarnya berarti bahwa negara-negara anggota bertarif tinggi memberikan suatu MOP *(Margin of Preference)* yang lebih besar bagi produksi negara-negara dengan tarif yang lebih rendah atau yang tidak mengenakan tarif sama sekali (terhadap negara ketiga) di pasar dalam negerinya daripada yang diterimanya bagi ekspornya ke pasar domestik negara-negara anggota bertarif rendah. Pembentukan lembaga pembangunan ASEAN merupakan alat untuk mengatasi kekurangan resiprositas dalam perdagangan bebas ASEAN. Selain dapat memberikan dana sebagai dasar pembiayaan proyek-proyek industri ASEAN, seperti AIC *(ASEAN Industrial Complementation)* dan AIJV *(ASEAN Industrial Joint Venture),* lembaga pembangunan ASEAN dapat pula menjadi alat bagi negara-negara anggota yang secara finansial lebih kuat dan yang perdagangannya lebih bebas untuk menyumbang kepada pembangunan di ASEAN. Juga para mitra dialog, khususnya negara-negara investor yang terbesar, seperti Jepang dan Amerika Serikat, yang diharapkan akan menarik manfaat dari lalu lintas barang dan jasa di ASEAN perlu menyumbang kepada lembaga ini. Demikian pula halnya dengan badan-badan internasional.

Yang penting dalam melangkah ke arah pembentukan AFTA ialah kesiapan negara-negara anggota dalam prinsip. Jangka waktu perlu ditentukan pula, dalam sepuluh tahun mendatang, atau dalam tahun 2007, pada hari ulang tahun ASEAN yang ke-40, dengan pemberlakuan yang lebih cepat bagi sektor-sektor tertentu, seperti sektor industri pengolahan (manufaktur). Setelah itu barulah FTA dikembangkan ke bidang-bidang

lain, ke sektor keuangan, jasa dan lalu lintas bebas bagi manusia, yang sudah amat mendekati suatu Pasar Bersama. Keberhasilan AFTA tidak mustahil lagi, karena semua negara ASEAN sedang giat-giatnya melaksanakan deregulasi dan privatisasi. Proses ini akan mempercepat pembentukan pasar masing-masing dan mengurangi dengan cepat perbedaan tarif dan nontarif antara mata dagang, yang sebelumnya merupakan kendala besar bagi pembukaan pasar sesama anggota. Yang menjadi pertanyaan ialah apakah Muangthai ini mendapat dukungan Indonesia. Dan jawaban Indonesia inilah yang ditunggu-tunggu, karena keberhasilannya tergantung kepada jawaban positif Indonesia. Terlaksananya AFTA akan lebih memudahkan ASEAN untuk menghadapi Eropa 1992, NAFTA, dan memperjuangkan hak-haknya dalam APEC.

Suatu pengembangan hubungan ekonomi antara negara-negara ASEAN dan Indocina secara multilateral hanya mungkin apabila negara-negara ASEAN sudah dapat menyetujui suatu daerah perdagangan bebas, dan negara-negara Indocina sudah berhasil mengubah sistem ekonominya menjadi sistem ekonomi pasar. Pernyataan dalam Deklarasi ASEAN yang ditandatangani di Bangkok di tahun 1967, yang menyatakan bahwa ASEAN "terbuka bagi semua negara di wilayah Asia Tenggara yang menganut sasaran, prinsip dan tujuan" yang sama dengannya, kini lebih jelas persyaratannya. Dalam masa pasca-Perang Dingin yang menjadi persyaratan utama, antara lain negara-negara Indocina harus mengubah sistem ekonominya menuju sistem ekonomi pasar, sebelum suatu pendekatan regional dapat dikembangkan. Selama usaha-usaha ini belum berhasil, maka hubungan antara kedua kelompok negara Asia Tenggara ini akan tetap bilateral sifatnya.

IV

Indonesia memang merupakan satu-satunya negara ASEAN yang sudah menyatakan tidak berkeberatan apabila Vietnam menjadi anggota ASEAN, asalkan negara ini mematuhi *Dasasila Bandung,* yang berprinsip hidup berdampingan secara damai. *Dasasila Bandung,* yang dihasilkan Konferensi Asia Afrika dan Amerika Latin di tahun 1955 itu, menyuratkan bahwa negara-negara yang berbeda ideologi serta sistem politiknya dapat hidup berdampingan secara damai. *Dasasila Bandung* merupakan suatu tahap antara menuju penandatangan dan pematuhan *Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama Asia Tenggara,* yang lebih menekankan "saling menghargai kemerdekaan, kedaulatan, persamaan, integritas teritorial dan identitas nasional semua bangsa" di Asia Tenggara; hak setiap negara untuk menjalankan eksistensi nasionalnya bebas dari intervensi eksternal, subversi dan pemaksaan; tidak campur tangan dalam masalah-masalah dalam negeri negara lain; penyelesaian perbedaan atau persengketaan hanya melalui cara-cara damai; penolakan ancaman atau penggunaan kekerasan; kerja sama yang efektif. Kebiasaan berkonsultasi dan bekerja sama dalam kerangka regional ASEAN perlu ditularkan sehingga dapat memodifikasi orientasi internasional dan pola perilaku politik negara-negara Indocina.

Negara-negara anggota lainnya belum melangkah sejauh Indonesia. Tetapi mereka sudah dapat menerima apabila negara-negara Indocina dan Myanmar mengajukan permintaan untuk menandatangani *Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama.* Penandatanganan *Perjanjian* itu oleh ketiga negara Indocina dan Myanmar akan membuka kemungkinan untuk menyelesaikan perbeda-

an atau persengketaan dengan cara-cara damai. Demikian pula dukungan negara-negara Indocina dan Myanmar bagi pembatasan keterlibatan atau pengelolaan kepentingan wajar negara-negara besar di wilayah Asia Tenggara dan sekitarnya yang diperjuangkan ZOPFAN. Vietnam memang sudah mengirim surat kepada ASEAN *Standing Committee* yang menyatakan kesediaan negara itu untuk menandatangani *Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama.*

Pendekatan ini tidak sekomprehensif keanggotaan pada ASEAN, tetapi kemungkinan ini lebih realistis pada saat sekarang ini, karena memberikan cukup waktu bagi Vietnam dan negara-negara Indocina lainnya serta Myanmar untuk mencoba mengembangkan sistem ekonomi pasar, yang dapat dianggap sebagai persiapan bagi pengembangan demokrasi yang lebih mendekati sistem demokrasi yang dianut negara-negara ASEAN. Baru apabila negara-negara ini telah mulai berhasil mengembangkan sistem ekonomi pasar dan, kemudian, sistem politik demokrasi, maka keikutsertaan mereka dalam lembaga-lembaga ASEAN dapat diterima. Vietnam memang masih memerlukan banyak waktu untuk menjalankan ekonomi pasar, seperti diakui sendiri oleh Menteri Perdagangan dan Pariwisata Vietnam, Le Van Triet.

Jalur yang lain ialah jalur yang dibuka mantan Perdana Menteri Chatichai Choonhavan. Ketika masih berkuasa, Chatichai Choonhavan sudah membuka jalan untuk mencapai akomodasi antara Asia Tenggara yang komunis dan nonkomunis. Sebagai akibatnya, pengusaha-pengusaha Muangthai memasuki Myanmar, Laos dan Vietnam sambil menawarkan barang-barang produksi industri pengolahannya untuk ditukarkan dengan hasil produksi hutan, tambang dan komoditi-komoditi lain, serta membentuk usaha-usaha patungan.

Pendekatan Muangthai ini dikenal sebagai pembangunan *suwannaphume,* atau pembangunan Tanah Mas, yang tidak hanya dimaksudkan untuk meningkatkan hubungan dagang dan investasi dengan negara-negara tetangganya yang kaya akan sumber alam, tetapi juga untuk mengikutsertakan mereka dalam suatu sistem regional yang baru di mana kesejahteraan ekonomi yang didasarkan pada sistem ekonomi pasar dapat dinikmati melintasi batas-batas nasional dan ideologi. Konsep Muangthai sebagai pusat kekuatan Asia Tenggara berakar dalam suatu pemikiran sebelum Perang Dunia II, ketika rezim nasional Marsekal Pibulsongkram berkampanye untuk suatu "Muangthai Raya". Program ini kemudian ditinggalkan, tetapi pemerintah Chatichai membangkitkannya kembali dengan tujuan yang lebih pragmatis. Hanya saja pengembangan hubungan ini tidak dilakukan dalam rangka ASEAN, sehingga menimbulkan berbagai interpretasi. Apabila skenario ini yang terjadi, maka Asia Tenggara akan terbagi dalam dua konfigurasi ekonomi yang longgar. Konfigurasi pertama ialah Asia Tenggara daratan dengan Bangkok sebagai pusat pengembangannya, sedangkan konfigurasi kedua ialah Asia Tenggara maritim dengan Singapura sebagai pusatnya, dengan lembaga-lembaga keuangannya yang unggul sistem komunikasinya yang efisien, sistem informasi dan fasilitas bandar udara dan lautnya yang sangat efisien pula. Indonesia, Malaysia dan Singapura sudah mulai mengembangkan melalui segi tiga pertumbuhan SIJORI (Singapura, Johor, Riau), yang oleh beberapa pihak di ASEAN dianggap sebagai suatu alternatif bagi pengembangan kerja sama ekonomi di ASEAN, karena kerja

sama ekonomi sulit bergerak dengan pendekatan-pendekatan yang sudah disepakati bersama.

Suatu kemungkinan yang lain ialah peningkatan hubungan antara Vietnam dan RRC. Ketidaksediaan Moskow untuk melanjutkan pemberian bantuan ekonomi kepada Vietnam telah memakai Hanoi untuk mendekati Beijing kembali. Pendekatan ini mulai dengan suatu kunjungan rahasia yang dilakukan Jenderal Le Dune Anh, orang kedua dalam Politbiro Vietnam, yang bertanggung jawab atas angkatan bersenjata, keamanan dan politik luar negeri. Kunjungan Jenderal Anh dilakukan karena RRC mengundang Hanoi untuk mengirim seorang utusan ke Beijing untuk menjelaskan tentang hasil-hasil kongres Partai Komunis Vietnam VII di bulan Juni lalu. Tampaknya RRC dapat menerima hasil-hasil kongres PKV, yang menegaskan bahwa PKV akan tetap mempertahankan kekuasaan politiknya, tetapi mengendorkan pengendaliannya atas ekonomi. Sikap PKV ini mendekatkannya pada RRC dan sekaligus menjauhkannya dari Uni Soviet yang sudah melaksanakan reformasi politik. Atas dasar runtuhnya partai-partai komunis di Eropa Timur dan Uni Soviet, maka kedua belah pihak setuju untuk memperbaiki kembali hubungan antara mereka. Persetujuan ini tidak lain didesak oleh kelangsungan hidup Partai Komunis kedua negara. Pendekatan Vietnam-RRC atas dasar penyelesaian bersama masalah Kamboja merupakan jaminan bahwa siapapun yang berkuasa di Kamboja akan bersahabat pula dengan RRC.

Kalau kekuatan konservatif di kedua negara ini tidak dapat bertahan, maka tidaklah berarti bahwa pertimbangan-pertimbangan strategi keamanan akan bergeser. Pertimbangan-pertimbangan ini akan tetap merupakan pedoman bagi strategi keamanan RRC. Demikian pulalah halnya dengan Vietnam. Dalam rangka pertimbangan-pertimbangan ini, maka, di samping membuka pertemuan teratur ASEAN dengan RRC dan Uni Soviet serta Amerika Serikat dan Jepang, pemanfaatan jalur yang dibuka Indonesia dengan penyelenggaraan lokakarya tentang Laut Cina Selatan untuk mentransformasi sumber konflik menjadi bentuk-bentuk kerja sama yang saling menguntungkan untuk kemudian mengundang RRC untuk menandatangani *Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama* terbuka lebar. Dengan demikian peranan RRC di Asia Tenggara dapat dikelola melalui dua jalur untuk kepentingan Asia Tenggara secara keseluruhan, sehingga pendekatan Vietnam-RRC tidak perlu terlalu digusari. ZOPFAN dan *Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama* merupakan instrumen-instrumen yang handal untuk menghadapi lingkungan strategis yang berubah secara drastis, dengan ketentuan bahwa kedua instrumen itu, terutama ZOPFAN, disesuaikan dengan perubahan itu pula. RRC perlu diyakinkan bahwa ia mempunyai tanggung jawab khusus pula dalam pembentukan suatu lingkungan keamanan yang baru di Asia Tenggara.

Bagi Indonesia, suatu Asia Tenggara yang terpadu, yang bersatu dalam mencapai tujuan yang berlandaskan pembangunan ekonomi menuju kesejahteraan Asia Tenggara secara keseluruhan merupakan suatu keharusan strategis. Asia Tenggara yang demikian akan merupakan suatu Asia Tenggara yang berorientasi pada perbaikan hidup sosial-politik bangsa-bangsa Asia Tenggara, karena kesejahteraan ekonomi masih dianggap sebagai landasan utama ketahanan nasional dan regional.

Gejolak di Sabah dan Sarawak, Serta Implikasinya Terhadap Indonesia*

Stepanus Djuweng

"... the colonial status of Sabah and Sarawak would not change through Malaysia -- the *only thing that would change is the transfer of the Colonial office from London to Kuala Lumpur ...*"

Soekarno

(Seperti dikutip kembali oleh Dr. Jeffrey G. Kitingan, Ketua Yayasan Sabah dan Direktur Eksekutif Institute for Development Studies (IDS) Sabah dalam pernyataan pers di Kota Kinibalu 4 Maret 1991)

MESKIPUN Sabah dan Sarawak telah merdeka dan menjadi bagian dari federasi Malaysia lebih dari seperempat abad, tetapi hubungan *Federal-States* hampir tidak pernah sepi dari berbagai gejolak. Situasi ini setidaknya membawa dua implikasi utama. *Pertama,* dalam konteks internal Malaysia, baik stabilitas maupun instabilitas kawasan Sabah dan Sarawak akan mempengaruhi keutuhan Federasi Malaysia. *Kedua,* Sabah dan Sarawak merupakan titik temu *(center point)* dari empat anggota ASEAN -- Malaysia, Brunei Darussalam, Filipina dan Indonesia. Ini berarti stabilitas atau instabilitas di kawasan itu akan menjadi faktor penentu situasi di kawasan Asia Tenggara.

Pada tahun 1963, Sabah dan Sarawak, yang masing-masing memiliki pemerintahan sendiri, akhirnya menyetujui pembentukan Federasi Malaysia bersama Singapura dan Federasi Semenanjung Malaya berdasarkan rekomendasi dari *Cobbold Commission* dengan syarat, "Malaysia should be regarded by all concerned as an association of partners, combining in the common interest to create a new nation but retaining their own

*Makalah ini disajikan dalam Seminar yang diselenggarakan oleh CSIS di Jakarta, pada tanggal 7 November 1991.

individualities ..." (Luping, 1988).

Situasi di Sabah dan Sarawak Dewasa Ini

Setelah lebih dari 25 tahun pasca-*Malaysia Day,* integritas kebangsaan antara Sabah, Sarawak dan Semenanjung Malaya masih merupakan tantangan utama yang dihadapi Federasi Malaysia. Bagian berikut ini memberikan gambaran mengenai situasi politik, ekonomi, sosial-budaya di Sabah dan Sarawak.

Situasi Politik

Kondisi politik, sosial dan budaya di Sabah-Sarawak berbeda dengan di Semenanjung Malaya. Dari segi komposisi etnis, di Semenanjung terdapat dua kelompok yang dominan: Melayu (bumiputera) dan Cina (nonbumiputera). Kelompok bumiputera beragama Islam yang merupakan agama Negara. Mereka secara konstitusional memiliki hak-hak istimewa -- *Malaya Paramountcy* -- yang tidak dimiliki oleh kaum nonbumiputera. Karena bumiputera Melayu beragama Islam, maka bumiputera identik dengan Melayu dan Islam. Di Sabah dan Sarawak terdapat tiga kelompok dominan, yakni bumiputera non-Muslim merupakan kelompok mayoritas, menyusul masyarakat keturunan, dan bumiputera muslim sebagai kelompok minoritas.

Gejolak di Sabah dan Sarawak merupakan implikasi dari kegagalan Kuala Lumpur dalam mengatasi perbedaan antara Sabah-Sarawak di satu pihak dan Semenanjung di pihak lainnya. Penyebab yang paling menonjol dari gejolak tersebut antara lain pemaksaan Federal terhadap Sabah-Sarawak untuk menerima konsep "kemalaysiaan": **ketuanan puak Melayu, bahasa Melayu dan Agama Islam sebagai agama negara.** (Liegh, 1974; Wariya, 1988)

Konflik yang terjadi saat ini diawali oleh kemenangan *Parti Bersatu Sabah* (PBS) yang dipimpin Datuk Joseph Pairin Kitingan merebut 25 dari 48 kursi *Dewan Undangan Negeri* (DUN = *State Legislative Assembly)* pada Pemilu 1985. Sisanya terbagi antara *United Sabah National Organisation* (USNO) di bawah Tun Mustapha Datu Harun 16 kursi, *Berjaya,* partai berkuasa dipimpin oleh Datuk Harris Salleh, yang sebelumnya menguasai 44 kursi DUN, melorot menjadi 6 kursi, serta Pasok 1 kursi. Pasok kemudian bergabung dengan PBS, sehingga kursi PBS menjadi 26 kursi. Tun Mustapha, atas dukungan Harris Salleh, memaksa Yang di-Pertua Negeri Sabah untuk melantiknya menjadi Ketua Menteri. Namun 11 jam kemudian, atas saran PM ad interim Datuk Musa Hitam, Joseph Pairin Kitingan dilantik sebagai Ketua Menteri Sabah.

Selain membawa kasus itu ke pengadilan, Mustapha juga memobilisasi para pendukungnya berdemonstrasi di sejumlah kota. Provokasi itu sempat menimbulkan ledakan bom di Kota Kinabalu dan Sandakan. Ia berharap agar pemerintah Federal memberlakukan keadaan darurat di Sabah, sehingga PM Malaysia memiliki kekuasaan untuk mengambil alih pemerintahan negara bagian itu. Apabila ini terjadi, Harris atau Mustapha akan mudah kembali ke puncak kekuasaan.

Untuk meredakan ketegangan, PM Mahathir mengusulkan pembentukan pemerintahan koalisi PBS-USNO-Berjaya. Sementara itu, Pengadilan Tinggi Kota Kinabalu me-

mutuskan bahwa pelantikan Mustapha batal secara hukum dan Pairin adalah Ketua Menteri Sabah yang sah. Pairin menolak usulan Mahathir. Menurut Pairin, untuk memecahkan persoalan Sabah, partai-partai harus kembali kepada rakyat guna meminta mandat baru. Pairin kemudian membubarkan DUN dan menetapkan Pemilu tanggal 5-6 Mei 1986. Hasilnya, PBS memperoleh 34 dari 48 kursi DUN, sementara perolehan USNO 12, dan Berjaya satu kursi, serta *Sabah Chinese Consolidated Party* (SCCP) satu kursi, yang kemudian bergabung dengan PBS.

Kokohnya legitimasi kekuasaan Joseph Pairin Kitingan dipandang Federal sebagai penyimpangan dari skenario dan norma politik Malaysia: Pairin beragama Katolik, sementara PBS partai yang bukan anggota Barisan Nasional. Ini berarti akan menghambat proses malaysianisasi yang sedang berlangsung di Sabah. Mahathir sendiri telah berusaha maksimal untuk mencegah kejadian ini. Dalam kampanye Pemilu 1985, Mahathir berjanji kepada rakyat Sabah untuk ''sink and swim with Harris Salleh and Berjaya.''

Di sisi lain kemenangan PBS adalah cermin kehendak politik rakyat Sabah yang enggan didikte terus-menerus oleh Kuala Lumpur baik secara langsung maupun lewat *proxy-proxy*-nya di Sabah. Seperti dicatat oleh Rafaelle (1986), Larson (1976) dan Luping (1988), berkuasanya USNO dan Berjaya di Sabah adalah atas kehendak dan campur tangan politik Pemerintah Federal. Sebagai imbalannya, kedua pemerintahan terdahulu itu terpaksa tunduk pada kemauan Federal. Pada masa Tun Mustapha berkuasa, beberapa bagian dari Konstitusi Sabah yang berkenaan dengan agama Islam, Bahasa Malaysia dan pendidikan ''disesuaikan'' dengan Konstitusi Federal. Sementara pada masa Harris Salleh, P. Labuan diserahkan kepada Kuala Lumpur, dan konsesi pengeksploitasian minyak diberikan kepada Petronas. Sabah hanya mendapatkan royalti sebesar 5%. Selanjutnya kawalan Sabah terhadap urusan imigrasi juga diserahkan sepenuhnya kepada Federal.

Dukungan rakyat Sabah terhadap PBS tidak lain karena PBS secara lantang melansir isu-isu sentral berupa pengembalian hak-hak Sabah yang tertuang dalam *The Twenty Points* (TTP). Dokumen itu berisi 20 perkara mengenai hak-hak khusus rakyat dan negeri Sabah yang, menurut *The Agreement of the Federation of Malaysia (Malaysia Agreement),* akan dilindungi oleh konstitusi Federasi Malaysia. Ini adalah konsesi terakhir yang diberikan oleh para pemimpin Sabah sebelum terbentuknya Federasi Malaysia. Oleh karena itu, TTP dianggap sebagai *Magna Charta* atau *Constitutional Safeguards* bagi kemerdekaan Sabah dalam Federasi Malaysia.

Tanggal 3 Januari 1987, Dr. Jeffrey G. Kitingan, Ketua Yayasan Sabah dan Direktur Eksekutif *Institute for Development Studies* (IDS) -- lembaga penyelidikan yang merupakan *think-tank* PBS -- secara resmi menyuarakan kembali tuntutan-tuntutan Sabah kepada Federal. Selain itu, Jeffrey juga mengeluh bahwa tindakan penyimpangan pemerintah Federal dari TTP adalah sumber ketidakpuasan rakyat Sabah.

Menanggapi hal itu pemerintah Federal agaknya enggan berkompromi. Menurut Jeffrey, PM Mahathir malah menasehatinya, ''Jeffrey, these state rights and the 20 points, the kampung people do not know about them, why should we tell them? Special Branch (intel khusus) reports say

that you and IDS are responsible for informing the people ..." Selain itu, "Pemerintah Federal sudah berbaik hati dengan memberikan royalti sebesar 5% kepada Sabah dan Sarawak" (*Sabah Time,* 4 Maret 1990).

Perselisihan Sabah-Federal ini semakin diperburuk oleh manuver politik kalangan oposisi di Sabah yang menuduh Pemerintah PBS anti-Islam dan menyebarkan agama Kristen. Padahal, tahun 1990 Pemerintah memberikan bantuan sebesar M$18 juta kepada MUIS (Majelis Ulama Islam Sabah).

Bulan Januari 1990, Dr. Jeffrey dituduh terlibat lebih dari 30 tindakan korupsi. Menjelang Pemilu Negara Bagian itu, Juli 1990, empat orang tokoh masyarakat Sabah juga ditahan tanpa proses pengadilan di bawah Akta Keselamatan Dalam Negeri (ISA = *Internal Security Act).* Mereka dituduh bermaksud membawa Sabah keluar dari Federasi Malaysia. Menurut sejumlah pemerhati politik, kejadian-kejadian itu mengisyaratkan agar rakyat Sabah melepaskan dukungannya terhadap PBS.

Tekanan-tekanan Federal malah membuat PBS semakin vokal dalam menuntut hak-hak rakyat dan negeri Sabah. Dalam kampanye Pemilu Negara Bagian Juli 1990, PBS menyatakan akan meninjau kembali hubungannya dengan Federal, sesuai dengan *The Twenty Points.* Selain itu Pairin juga berjanji akan berjuang di Parlemen Federal untuk menghapus ISA, meminta diperbolehkannya Sabah memiliki pemancar radio dan televisi serta didirikannya Universitas Sabah. Ia juga meminta agar Pemerintah Federal memberikan pembagian royalti minyak hingga 50%, mengembalikan P. Labuan dan memberikan wewenang kepada Sabah untuk mengontrol keimigrasian.

Hasil Pemilu 1990 adalah 36 kursi bagi PBS dan 12 kursi bagi USNO. Seharusnya Kuala Lumpur memperhatikan indikasi bahwa rakyat Sabah menghendaki pendekatan yang lebih lain dari yang telah mereka terima selama lebih dari seperempat abad terakhir sejak berdirinya Federasi Malaysia. Namun para pejabat Federal malah menuduh PBS telah meracuni pikiran rakyat Sabah untuk memusuhi Federal.

Pada gilirannya, Pairin melakukan tindakan yang paling kontroversial lewat keputusannya untuk keluar dari Barisan Nasional dan bergabung dengan oposisi lima hari sebelum Pemilu Federal Oktober 1990. Mahathir melukiskan tindakan ini sebagai "tikaman dari belakang" terhadap Barisan Nasional. Wakil Ketua UMNO Gafhar Baba melakukan kampanye di Sabah agar rakyat mendukung USNO yang merupakan komponen BN. Tetapi seperti dugaan semula, PBS berhasil merebut 14 kursi parlemen.

Selepas Pemilu itu, para pemimpin USNO mendesak Kuala Lumpur untuk memberikan pelajaran kepada PBS. Menteri Keuangan Datuk Paduka Zaim Zainuddin selanjutnya menyatakan akan meninjau kembali anggaran belanja dan subsidi Federal kepada Sabah. Menurut data statistik, Federal grant kepada Sabah (1990) adalah M$303,7 juta, sementara dalam tahun anggaran 1991 hanya M$170,9 juta.

Pemerintah Federal kemudian mencopot Pairin dari *Ketua Jawatankuasa Keselamatan Negeri* yang beranggotakan Inspektur Kepolisian, Kepala Imigrasi, Panglima AB, Pimpinan RTM dan *State Secretary.* Sebagai gantinya, Kuala Lumpur menciptakan jabatan baru, yakni *Federal Secretary.* Selanjutnya, Pairin juga dipecat dari jabatannya sebagai Ketua Badan Koordinasi Pembangunan Negeri. Badan yang beranggotakan Men-

teri dan Wakil Menteri, Kepala-kepala Kantor Federal di Sabah ini bertugas mengkoordinasikan perencanaan, pelaksanaan dan pengevaluasian proyek-proyek pusat dengan proyek-proyek Negara Bagian. Sebagai penggantinya dibentuklah Kantor pembangunan Persekutuan Cabang Sabah. Terhadap hal itu Pairin mengatakan, ''Kami pada pokoknya menyambut baik usaha-usaha itu, meskipun pembentukannya bermotif politik''.

Pada bulan Januari 1991, Dr. Maximus Ongkili, Wakil Ketua IDS, dan Sekretaris Pers, Pairin, ditahan berdasarkan ISA. Ia dituduh bermaksud membawa Sabah keluar dari Persekutuan. Dua hari kemudian Datuk Pairin ditangkap atas tuduhan korupsi dengan cara memenangkan tender pembangunan gedung dan jalan serta memberikan konsesi kepada perusahaan-perusahaan yang pemegang sahamnya masih memiliki hubungan kekerabatan dengannya antara 1985-1987.

Ketika berkampanye untuk mendukung calon UMNO pada Usukan *by election* -- sebagai akibat mundurnya Tun Mustapha dari DUN karena bergabung dengan UMNO -- Gafhar Baba mengatakan UMNO ke Sabah adalah untuk memberikan ''pelajaran'' kepada PBS yang anti Islam, rasialis dan anti Federal. Pilihanraya kecil 11 Mei 1991 dimenangkan oleh Tun Mustapha (UMNO). Namun *test-case* ini belum mencerminkan kondisi yang sesungguhnya dari persepsi rakyat Sabah terhadap UMNO. Sebab konstituensi Usukan memang basis politik tradisional Tun Mustapha sejak masih di USNO.

Di Sabah terdapat 48 daerah pemilihan *(Constituency).* Etnik Kadazan berkisar 38% dari penduduk lokal. Mayoritas mereka bermukim pada 22 konstituensi. Dalam bahasa politik, konstituensi ini disebut *Kadazan Majority Constituency* (KMC). Keturunan Cina 27%, secara mayoritas bermukim di 8 *Chinese Majority Constituency* (CMC), dan kelompok Muslim sekitar 25%, mayoritas bermukim di 18 *Malay-Muslim Majority Constituency* (MMC). Sisanya sekitar 11% kelompok lain-lain yang tersebar di seluruh negeri.

Jika PBS partai kelompok Kristen-Kadazan, maka distribusi normal perolehan kursi PBS adalah 22 kursi, USNO 18, partai Cina 8 kursi. Kenyataannya, PBS mendapat dukungan 36 kursi. Ini berarti, selain didukung oleh semua KMC (22 kursi), PBS juga didukung oleh semua CMC (8 kursi) dan 6 dari 18 kursi MMC. Dengan demikian, PBS adalah partai multi-rasial. Dalam pada itu, dari 9 Dewan Menteri, 5 Kadazan, 2 Cina dan 2 Muslim. Masing-masing seorang Kadazan, Cina dan Muslim menjabat sebagai Wakil Ketua Menteri. Asisten Menteri Terdiri dari 5 Muslim, 4 Kristen-Kadazan dan 3 Cina.

Ini berarti bahwa PBS didukung kelompok-kelompok dominan di Sabah, sehingga usaha-usaha Kuala Lumpur untuk melemahkan partai itu tampaknya tidak gampang. Perkembangan terakhir adalah ditahannya Dr. Jeffrey G. Kitingan di bawah ISA. Ia yang telah menjadikan dirinya simbol perlawanan Sabah terhadap Federal dituduh membahayakan keselamatan negara. Jeffrey antara lain dituduh oleh Pemuda UMNO bersekongkol dengan gerakan Zionist Asia Pasifik yang berbasis di Australia untuk menumbangkan pemerintahan PM Mahathir. Gerakan Zionist itu, menurut Pemuda UMNO, menginginkan kejatuhan Mahathir karena Malaysia berpihak kepada Irak selama Perang Teluk Persia. Tuduhan ini sebenarnya merupakan *counter attack* terhadap sikap LSM dan Pers Australia yang menuduh

Mahathir sebagai orang yang bertanggung jawab terhadap kerusakan hutan tropis di Sabah dan Sarawak serta pelanggaran terhadap hak asasi kaum pribumi di kedua negara bagian Borneo itu.

Keberhasilan PBS di Sabah menurut para analis akan memberikan inspirasi kepada kelompok pribumi non-Muslim di Sarawak untuk merebut kembali tampuk Pemerintahan yang pernah mereka kuasai selama 7 tahun (1963-1970). Komposisi penduduk Sarawak terdiri dari etnik Dayak 44%, Cina 30% dan Melayu-Melanau 25% serta lain-lain 1%. Di atas kertas, tidak sulit bagi etnik Dayak Sarawak untuk menguasai pemerintahan negara bagian itu.

Namun, masyarakat Dayak Sarawak secara tradisional terbagi dalam beberapa partai. Kelompok Bidayuh pada umumnya pendukung *Sarawak National Party* (SNAP) dan *Sarawak United People's Party* (SUPP). Sedangkan sebagian kelompok Iban mendukung SNAP dan *Parti Pesaka* -- yang kemudian berfusi dengan *Parti Bumiputera* -- menjadi *Parti Pesaka Bumiputera* (PBB).

Ketua Menteri Sarawak yang pertama, Stephen Kalong Ningkan adalah pendiri dan presiden SNAP. Selepas krisis politik Sarawak 1966, kepemimpinan partai diserahkan kepada Datuk Amar James Wong. Sejak itu para pemimpin Dayak di SNAP tidak pernah menduduki kursi Presiden Partai.

Pesaka dipimpin oleh Tumenggong Tun Jugah -- *Iban Traditional Chief* dari Saribas. Setelah partai itu berfusi dengan *Parti Bumiputera* yang dipimpin oleh Abdul Rahman Ya'kub dari suku Melanau-Muslem, Jugah mengundurkan diri dari arena politik. Seperti halnya para pemimpin Dayak di SNAP, para pemimpin sayap Pesaka di PBB juga tidak pernah menduduki kursi kepemimpinan partai. Dengan demikian sulit bagi Dayak Sarawak untuk meraih puncak tertinggi percaturan politik negeri itu.

Maka jadilah orang Dayak sebagai *minority in majority*. Kelompok besar dalam bilangan statistik, tetapi tidak memegang kendali dalam bidang politik, ekonomi dan sosial budaya. Kondisi ini tidak memberikan kepuasan kepada sejumlah pemimpin Dayak di SNAP. Setelah gagal merebut kepemimpinan partai dari Datuk Amar Jame Wong pada Konferensi Partai 1983, Datuk Leo Moggie Anak Irok (Wakil Presiden SNAP) dan Datuk Daniel Tajem Anak Miri mendirikan Parti Bangsa Dayak Sarawak (PBDS). Oleh Ketua Menteri Datuk Taib Mahmud, PBDS kemudian diterima dalam koalisi BN Negara Bagian. Dalam Pemilu 1983, PBDS berhasil merebut 5 dari 13 kursi yang sebelumnya dikuasai oleh SNAP (Jayum, 1988).

Pada awal 1987, masyarakat Dayak Sarawak yang tinggal di daerah pedalaman mengadakan aksi protes terhadap perusahaan penebangan kayu. Blokade selama 3 bulan berlangsung di 12 tempat terpisah. Kondisi ini telah menyebabkan krisis politik di Negara Bagian itu, karena sebagian besar dari konsesi hutan ternyata dimiliki oleh para politisi. Di bawah pimpinan Daniel Tajem yang menjabat sebagai Wakil Ketua Menteri, 28 dari 48 Anggota Dewan Undangan Negeri menyatakan mosi tidak percaya kepada Abdul Taib Mahmud. DUN kemudian dibubarkan untuk mendapatkan mandat baru dari rakyat lewat pemilu.

PBDS menandatangani kerja sama dengan *Parti Persatuan Rakyat Malaysia Sarawak* (Permas), yang baru dibentuk oleh Abdul Rahman Ya'akub, mantan Ketua Menteri dan Yang di-Pertua Negeri Sarawak, dan paman dari Abdul Taib Maumud.

Sementara PBDS berhasil meraih 15 kursi, Permas hanya mendapatkan 5 kursi. Dengan demikian BN3 memperoleh 28 kursi: PBB 14, SNAP 3, dan SUPP 11. PBDS lantas menjadi partai oposisi. Sampai dengan Juni 1989, 8 dari anggota DUN PBDS telah menyeberang ke pihak Pemerintah. Ini adalah salah satu usaha untuk melumpuhkan partai itu.

Menurut Sidi Munan, Sekretaris Eksekutif PBDS, pada Pemilu Sarawak 1991 ini PBDS akan meraih sekurang-kurangnya 25 kursi. Dari jumlah itu, menurut Munan, ''16 seats are already in hand''. Ini didasarkan atas perhitungan bahwa PBDS memenangkan 8 *Parliamentary Constituency* pada Pemilu Federal 1990 lalu. Satu Konstitusi Parlemen terdiri dari 2 konstitusi Dewan Undangan Negeri.

Meskipun prediksi tadi didasarkan atas perhitungan politis yang cukup beralasan, tetapi agaknya PBDS terlalu optimistis. Sejumlah aktivis LSM dan para pengacara beranggapan bahwa para pemimpin PBDS kurang merakyat. Seorang aktivis LSM di Miri, juga berpendapat bahwa PBDS tidak secara serius memperjuangkan nasib masyarakat Dayak yang merupakan basis politik mereka. Selebihnya, kekalahan PBDS karena mereka masih menggunakan pola lama, ''winning the Dayak Traditional Chiefs'' (Searle, 1983). Dengan berkembangnya kesadaran politik rakyat, formula itu agaknya tidak seampuh dulu lagi.

Di sisi lain, bagi masyarakat Dayak di pedalaman, mempertahankan tanah dan hutan yang merupakan pilar utama perekonomian mereka jauh lebih mendesak daripada mengurus kepentingan para elit politik di Kuching. Mereka beranggapan setelah terpilih, politisi biasanya meninggalkan rakyat. Hal ini juga terungkap dalam pernyataan seorang pakar pada Broken Hill, ''We need a leader, not a politician. A leader gives the power to the people, while a politician takes the power from the people''.

Beberapa hal yang dapat dicatat dari realitas politik di Sabah dan Sarawak adalah sebagai berikut:

1. Konsentrasi kekuasaan yang sesungguhnya berada di Kuala Lumpur. Ini terbukti dengan adanya campur tangan Federal dalam menggeser Stephen Kalong Ningkan dan Tawi Sli di Sarawak (1966 dan 1970), serta Donald Stephens di Sabah (1964). Mereka diganti dengan Ketua Menteri Muslim yang dinilai seaspirasi dengan para pemimpin Federal;
2. Sejak semula kekuatan politik Dayak di Sarawak terbagi ke dalam SNAP, Pesaka, SUPP; kemudian SNAP, PBB dan SUPP dan terakhir SNAP, PBB dan PBDS. Perpecahan di kalangan elit politik ini berimplikasi pada rapuhnya persatuan dan kesatuan di kalangan masyarakat Dayak di tingkat basis;
3. Rasa persatuan di kalangan etnik Kadazan sangat kokoh, sebagai akibat dari kerasnya tekanan-tekanan dari Pemerintah Sabah terdahulu. Sementara Pemerintah Sarawak lebih toleran terhadap masyarakat Dayak, sambil mengamalkan strategi ''pecah dan perintah'';
4. PBS adalah multirasial, dan politisi Kadazan berhasil membangun mesin politik mereka. Sementara politisi Dayak di Sarawak tidak berhasil merebut kepemimpinan partai-partai yang ada. Membentuk Partai Dayak secara eksklusif berarti meninggalkan kelompok lain dalam urusan politik dan kenegaraan di negeri yang

multirasial. Di pihak lain, tidak semua pemimpin Dayak bergabung dengan partai Dayak;

5. Kelompok etnik Cina menempati *king marker position.* Kekuasaan di Sabah dan Sarawak sangat tergantung pada dukungan etnik keturunan Cina, sebab *Moslem Majority Constituency* seimbang dengan *Non Moslem Bumiputera majority Constituency.*

Dengan demikian, tidak mengherankan apabila PBDS, dalam Pemilu Oktober 1991 lalu hanya berhasil meraih 7 dari 56 kursi yang diperebutkan. Faktor lain kekalahan PBDS adalah karena sikap ambiguitas Presiden PBDS, Leo Moggie ak Irok yang tidak terjun ke arena pemilu. Selain bekerja sebagai anggota Parlemen Federal, Leo juga menjabat Menteri Pekerjaan Umum di Kabinet Federal. Karena itu untuk bertanding dalam Pemilu Sarawak, ia harus melepaskan kedua jabatannya itu. Sikap dualisme PBDS sesungguhnya sudah tercermin dari statusnya yang beroposisi di Sarawak tetapi pada saat yang sama menjadi anggota BN di Federal.

Situasi Ekonomi

Sabah dan Sarawak adalah negara bagian yang kaya minyak dan kayu. Pembagian royalti minyak yang tidak seimbang antara *Federal-States* adalah sumber konflik tersendiri pada skala *Federal-States Relations.* Sementara itu, sebagian besar kekayaan terkonsentrasi di tangan masyarakat keturunan Cina yang berkolaborasi dengan elit politik merupakan sumber konflik internal. Contoh konkret adalah munculnya gerakan masyarakat pedalaman dalam menentang operasionalisasi perusahaan pemegang HPH sejak 1987. Gerakan itu kemudian menjadi masalah internasional dengan muncul dukungan dari berbagai NGO di dunia. Ekornya, 16 orang ditahan di bawah ISA dan ratusan lainnya dihadapkan ke pengadilan. Namun hal ini justru semakin mempertinggi intensitas gerakan oposisi tersebut, dan memperluas dukungan NGO terhadap perjuangan masyarakat pedalaman.

Meskipun telah banyak kemajuan yang dicapai selama lebih dari 25 tahun, namun Sabah dan Sarawak relatif lebih ketinggalan dibandingkan dengan Semenanjung Malaya. Keduanya hanya mendapatkan 5% dari royalti minyak bumi yang merupakan penghasilan utama. Di pihak lain, royalti HPH yang selama ini merupakan komponen pendapatan utama sudah semakin berkurang. Ini berakibat pada penurunan pendapatan Sabah dan Sarawak..

Total pendapatan asli Sabah menurun dari M$1.272,1 juta (1990) menjadi hanya M$1.011,8 juta pada tahun 1991. Komponen penurunan terbesar adalah dari sektor Federal grant dari 303,7 juta ringgit menjadi 170,9 juta ringgit. Di pihak lain, pendapatan Federal dari Sabah mengalami kenaikan dari M$1.800 juta menjadi M$1.850 juta pada periode yang sama. Bila diukur dari patokan tahun 1990, total pendapatan yang dikeruk dari Sabah adalah M$3.072,1 juta. Dari angka itu, *Federal-State revenue sharing* adalah 58,60% : 41,40%. Bila dikurangi dengan *federal grant,* perbandingan itu akan menjadi 48,60 : 51,40. Ini berarti bahwa kekayaan Sabah yang masuk Kas Federal adalah 48,60%. Yang tidak terungkap adalah belanja Federal untuk Sabah pada tahun yang sama. Terdapat sekitar 20.000 pegawai Federal di Sabah, dan 90% daripadanya berasal dari Semenanjung Malaysia. Ini juga

menyebabkan kecemburuan sosial bagi Sabah.

Malaysia Agreement menyebutkan bahwa 40% pendapatan Federal yang diperoleh dari Sabah akan dikembalikan ke Sabah. Pada kenyataannya (1990) yang dikembalikan hanya sebesar 16,88%. Sementara pengangkatan pegawai Federal yang berasal dari Semenanjung menyalahi ketentuan tentang Borneonisasi, bahwa pegawai-pegawai Inggris hendaknya diganti dengan putra Sabah.

Meskipun pendapatan per kapita di Sabah lebih tinggi sekitar M$430 daripada Sarawak, tetapi tingkat kemiskinan di Sarawak lebih rendah sekitar 10,6%. Dengan kata lain, tingkat pemerataan di Sarawak jauh lebih tinggi daripada di Sabah.

Di sisi lain, beberapa LSM di Sabah menyebutkan adanya sejumlah gedung sekolah rendah di pedalaman yang masih beratap daun dan berdinding bambu. Hal ini tidak akan dijumpai di Sarawak. Dengan demikian, Sabah adalah negeri kaya, tetapi rakyatnya miskin. Segi lain adalah biaya hidup di Sabah yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan Sarawak dan Semenanjung Malaya; air dan listrik, misalnya, masing-masing berbeda 30% dan 50% dibandingkan di Kuala Lumpur.

Situasi Sosial Budaya

Kondisi lain yang merupakan beban bagi Sabah adalah pendatang gelap dari Indonesia dan Filipina. Menurut laporan riset IDS, terdapat sekitar 335.500 pendatang Filipina di Sabah (1988). Sejumlah 70.000 di antaranya adalah pengungsi bangsa Moro. Dari jumlah total di atas, 167.936 orang adalah angkatan kerja, yang bekerja baik pada sektor formal maupun nonformal. Namun hanya sekitar 50.000 orang yang memiliki Surat Izin Kerja. Sisanya adalah pekerja/pendatang tidak resmi. Pada tahun yang sama pendatang dari Indonesia berjumlah 145.000 (sekarang ditaksir 150.000), bekerja di sektor formal maupun nonformal. Sebanyak 102.680 orang telah memiliki Surat Izin Kerja.

Para imigran ini selain menyerobot kesempatan kerja bagi penduduk setempat juga menyerobot pelayanan umum lainnya. Tahun 1987, perbandingan jumlah buruh dari luar dan dari penduduk lokal adalah 227.936 : 143.038. Pada tahun yang sama angka pengangguran di Sabah 11,4%. Sementara itu, 32,1% dari pasien rumah sakit yang diopname adalah para pendatang baik dari Filipina maupun dari Indonesia.

Begitu pula dalam sektor pendidikan. Sebanyak 28.527 orang dari 216.551 siswa sekolah rendah adalah anak keturunan imigran. Angka ini dua kali lebih besar dibandingkan pada tahun 1980. Pada periode yang sama angka pertambahan anak SR (Sekolah Rendah) dari penduduk lokal hanya sebesar 5,1%.

Yang mencemaskan penduduk setempat adalah -- bila arus imigran dan angka kelahiran dari kalangan mereka tidak ditekan -- maka dari 2.863.669 penduduk Sabah pada 2008, 51,7% adalah imigran dan atau keturunan imigran. Anehnya, sejak sensus penduduk 1986 yang dilaksanakan oleh Pemerintah Federal, para imigran ini digolongkan sebagai bumiputera. Sekitar 85% dari mereka adalah penganut Islam, dan sisanya terbagi dalam berbagai kepercayaan.

Berbeda dengan di Sabah, masalah pendatang haram kurang menonjol di Sarawak.

Di Kuehing tidak terdapat pedagang kakilima, pedagang asongan, tukang semir sepatu dan pengemis. Di Kota Kinabalu kondisi ini merupakan bagian dari denyut kehidupan kota itu.

Federal-States Relations: Sejarah dan Implikasinya

Konflik antara Sabah-Sarawak dengan Semenanjung dimulai sejak dicetuskannya ide pembentukan Federasi Malaysia. Bagian tulisan berikut ini memberikan kronologi peristiwa-peristiwa yang mengarah pada timbulnya konflik tersebut.

Proposal Malaysia

Pada masa penjajahan Inggris, Semenanjung Malaya, Singapura, Sabah, Brunei dan Sarawak masing-masing memiliki pemerintahan sendiri. Tanggal 31 Agustus 1957 Federasi Malaya memperoleh kemerdekaan dari Inggris. Tunku Abdul Rahman, Ketua *United Malay National Organisation* (UMNO) dan Presiden *Malayan Alliance* -- UMNO, *Malayan Chinese Association* (MCA) dan *Malayan Indian Congres* (MIC) -- menjadi Perdana Menteri Federasi itu. Sementara itu, Singapura memiliki otonomi terbatas pada tahun 1959 di bawah David Marshal. Pada Pemilu pertama Singapura, Lee Kuan Yew dari PAP berhasil menang, dan ia diangkat sebagai *Chief Minister.* Akibat tekanan Komunis di Singapura, Lee Kuan Yew berpendapat bahwa masa depan Singapura hanya akan terjamin bila bergabung dengan Federasi Malaya.

Tunku tidak setuju penggabungan itu. *Pertama,* mayoritas penduduk Singapura adalah Cina, dengan tingkat ekonomi dan pendidikan yang lebih tinggi dari masyarakat Malaya. *Kedua,* jumlah penduduk Cina Singapura dan Malaya melebihi jumlah penduduk Melayu. Dengan demikian, masa depan *Malay Paramountcy* akan teraneam. Untuk itu, Tunku mengusulkan kepada Inggris agar Sabah, Sarawak dan Brunei dimasukkan ke dalam proposal Federasi yang baru itu; dan, usulan ini juga disetujui oleh Inggris. Maka pada konferensi pers di Singapura tanggal 27 Mei 1961, Tunku mengumumkan reneana pembentukan Federasi Malaysia.

Menurut Luping (1988) pernyataan Tunku disambut hangat oleh Malaya dan Singapura, dan sebaliknya ditanggapi dengan penuh keraguan di Sabah, Brunei dan Sarawak. Donald Stephens, *Huguan Siou* (Pemimpin Tertinggi) Suku Kadazan, Azhari, Ketua *Parti Rakyat Brunei,* dan Ong Kee Hui, Ketua *Sarawak United People's Party* membentuk United Front untuk menentang Federasi Malaysia. Ide itu bertentangan dengan cita-cita rakyat dan pemimpin di kawasan Borneo itu. Mereka bereitaeita untuk mendapat kemerdekaan sendiri. Jika harus membentuk Federasi, maka yang lebih masuk akal adalah membentuk *The Federation of Borneon States,* daripada harus bergabung dengan Semenanjung Malaya. Tantangan lain muncul dari Soekarno, Presiden Indonesia, dan D. Maeapagal Presiden Filipina. Meskipun sama-sama tidak setuju, tetapi keduanya memiliki motif politik yang berbeda.

Adalah kepiawaian diplomasi yang kemudian mengubah sikap Stephens. Seusai menghadiri *Commonwealth Parliamentary Association Conference* di Singapura 21 Juli 1961, Stephens, yang menjabat sebagai Ketua Delegasi Borneo dan juga Ketua *Ma-*

laysia Solidarity Consultative Committee, memperlunak sikapnya terhadap ide pembentukan Federasi Malaysia.

Sejumlah sejarahwan mencatat, sikap Stephens ini merupakan pengaruh Lee Kuan Yew di satu pihak, dan akibat kurangnya pengalaman diplomasi pemimpin Sabah itu di pihak lain. Stephens kemudian diundang Tunku Abdul Rahman, dengan sambutan bak seorang raja. Sepulang dari Kuala Lumpur, Stephens kemudian mengumumkan persetujuannya secara terbuka terhadap Federasi Malaysia. Seperti yang dikemukakan Larson (1976), dalam pertemuan itu Tunku memberikan sejumlah janji kepada Stephens bahwa hak-hak Sabah dan Sarawak akan terjamin dalam Federasi Malaysia. Selanjutnya Tunku menggambarkan bahwa apabila Sabah dan Sarawak merdeka sendiri, maka kelompok etnik keturunan Cina akan mendominasi baik dalam bidang politik, ekonomi maupun sosial budaya. Tetapi jika kedua negara bagian itu merdeka di bawah Federasi Malaysia, maka Konstitusi Malaysia nanti akan memberikan *special position of indigenous races.*

Tanggal 16 Januari 1962, Lord Cobblod ditunjuk untuk memimpin *the Commission of Enquiry* yang bertugas memantau pendapat rakyat Sabah dan Sarawak terhadap rencana Malaysia. Tanggal 1 Agustus 1962, temuan komisi itu diumumkan. Pada prinsipnya -- sejauh hak dan kepentingan khusus mereka dilindungi -- bergabung dengan rencana Federasi Malaysia adalah cara yang terbaik bagi rakyat Sabah dan Sarawak.

Untuk melaksanakan rencana itu, maka dibentuk *Inter Governmental Committee* yang dipimpin oleh Lord Landsdowne dan Tun Abdul Razak, dengan anggota utusan Pemerintah Singapura, Sabah dan Sarawak. Tugas IGC adalah menyusun konstitusi Federasi Malaysia. Pada saat itu lima Partai Politik di Sabah menyampaikan memorandum yang dikenal sebagai *The Twenty Points* (TTP) berisi 20 perkara tentang hak dan kepentingan khusus rakyat Sabah yang harus dilindungi secara konstitusional oleh Federasi Malaysia. Para pemimpin Sarawak menyampaikan memorandum serupa yang berisi 18 perkara. Berdasarkan memorandum itu, maka dibuatlah 37 rekomendasi bagi Sabah dan Sarawak untuk bersama Singapura dan Federasi Malaya membentuk Federasi Malaysia. Selanjutnya, dengan rekomendasi itu, disusunlah *The Agreement of the Federation of Malaysia,* dokumen resmi pembentukan Federasi Malaysia yang ditandatangani oleh Pemerintah Federasi Malaya, Singapura, Sabah, Sarawak dan Inggris. Maka pada 31 Agustus 1963, Federasi Malaysia diproklamasikan.

Meskipun secara terpisah tidak memiliki status hukum yang formal, TTP merupakan *Piagam Kemerdekaan* Sabah dalam Federasi Malaysia. Oleh karena itu, rakyat Sabah menganggap TTP sebagai *the basis of federal-states relations.*

Kemerdekaan Singapura

Kebijaksanaan Tunku Abdul Rahman untuk melepaskan Singapura dari Federasi Malaysia 9 September 1965 merupakan pelanggaran terbesar terhadap *Malaysia Agreement.* Di sisi lain, peristiwa itu merupakan preseden bagi Sabah dan Sarawak. Jika Singapura dapat lepas dari Malaysia, mengapa Sabah dan Sarawak tidak? Sedangkan Singapura, Sabah dan Sarawak juga sama-sama menandatangani Malaysia Agreement sebagai dasar hukum resmi Federasi Malaysia.

Para pakar hukum dan analis politik menilai, pelanggaran terhadap *Malaysia Agreement* yang dilakukan para pemimpin Federal adalah manifestasi dari kebijaksanaan politik, ekonomi dan sosial budaya Kuala Lumpur terhadap Singapura, Sabah dan Sarawak.

Apabila Singapura tetap merupakan bagian dari Federasi Malaysia, maka tingkat pendidikan, jumlah penduduk dan dinamika ekonomi masyarakat Cina Singapura akan mengancam kelestarian ketuanan puak Melayu. Sebaliknya, meskipun jumlah penduduk non-muslim di Sabah dan Sarawak cukup besar, mereka tetap akan dikendalikan oleh Federal karena tingkat pendidikan dan ekonominya masih rendah, ditambah dengan langkanya pengalaman politik para pemimpin negeri itu.

Pada saat Singapura diberi kemerdekaan pada 9 September 1965, Donald Stephens yang menjabat Menteri Federal Urusan Hal-Ekhwal Sabah, dan Ketua *Sabah Alliance* bermaksud meninjau kembali Federasi Malaysia. Dengan keluarnya Singapura -- salah satu penanda tangan *Malaysia Agreement* -- berarti dasar hukum pembentukan Federasi Malaysia itu cacat secara hukum. Oleh karena itu diperlukan perjanjian yang baru.

Intervensi Politik Federal

Untuk meredam manuver politik Stephens, Kuala Lumpur memerlukan orang kuat di Sabah yang pro-Federal. Pilihan jatuh kepada Tun Datu Mustapha yang saat itu menjadi Yang di-Pertua Negeri. Kuala Lumpur kemudian mengutus Syed Kechick untuk membantu Mustapha kembali ke arena politik.

Pada saat Mustapha tidak tunduk sepenuhnya kepada Kuala Lumpur, Federal membujuk Tun Fuad Stephens yang telah masuk Islam untuk bergabung dengan Harris Salleh mendirikan Partai Berjaya. Berjaya kemudian berkuasa, dan Stephen dilantik untuk menjadi *Chief Minister.* Ia tewas dalam kecelakaan Helikopter 53 hari kemudian, dan Harris menggantikannya sebagai *Chief Minister.*

Di bawah Harris, hubungan Federal-Sabah dapat dikatakan mengalami masa kejayaan. Tetapi di peringkat Negara Bagian, pergolakan berjalan terus, karena kebijaksanaan-kebijaksanaan Harris selalu ditentang oleh wakilnya, Joseph Pairin Kitingan. Kitingan kemudian dipecat, tetapi tetap bercokol di panggung politik sebagai anggota DUN independen. Ia kemudian membentuk PBS dan berkuasa di Sabah sejak 1985.

Pemaksaan Kuala Lumpur terhadap penerapan bahasa Melayu sebagai bahasa resmi di Sarawak dan keinginan Federal untuk mengambil alih otoritas Pemerintah Sarawak dalam masalah pertahanan menyebabkan krisis politik Sarawak pada 1966. Ekornya, Kuala Lumpur memberlakukan keadaan darurat, dan PM Malaysia mengambil alih pemerintahan Sarawak dari Stephen Kalong ak Ningkan (SNAP). Jabatan itu kemudian diserahkan kepada Tawi ak Sli (Pesaka), tetapi pengendalian pemerintahan yang sebenarnya berada di tangan wakilnya, Taib Abdul Mahmud. Pesaka kemudian berfusi dengan Bumiputera dan kepemimpinannya diserahkan kepada Abdul Rahman Ya'kub, yang kemudian diestafetkan kepada Abdul Taib Mahmud.

Baik oleh Sabah maupun Sarawak, Kuala Lumpur dinilai terlalu mencampuri urusan politik internal kedua negeri itu, ter-

utama dalam menumbangkan pemerintahan yang tidak seaspirasi dengan Kuala Lumpur. Sejumlah analis menilai, usaha itu juga sedang dilakukan di Sabah dewasa ini. Persoalannya adalah, kondisi di Sabah sekarang sangat berbeda dengan kondisi di Sarawak pada tahun 1970.

Faktor-faktor Konflik yang Potensial

Dari pengalaman lebih dari 25 tahun terakhir, apabila Federal tidak mengubah pendekatannya terhadap Sabah dan Sarawak, maka *Federal-States Relations* masih akan tetap terus bergejolak. Sejumlah faktor rawan yang dapat menjadi sumbu ledak konflik terbuka adalah:

1. **Malaysia Agreement dan pemisahan Singapura.** Kegagalan Kuala Lumpur mentaati butir-butir dalam *Malaysia Agreement* akan terus menyebabkan timbulnya tuntutan-tuntutan dari Sabah dan Sarawak. Sementara pemisahan Singapura menjadi preseden untuk keduanya memisahkan diri;
2. **Isu Malaysianisasi.** Pemaksaan Federal terhadap Agama Islam, Bahasa Melayu dan Ketuanan Puak Melayu akan menimbulkan ketegangan, karena Sabah dan Sarawak menilai pemaksaan itu berarti rekolonisasi atas Sabah dan Sarawak. Masalah ini mengandung unsur sara yang sangat peka di negara multirasial seperti Malaysia;
3. **Federal-States Revenue Sharing:** Ketidakseimbangan distribusi royalti minyak (95% : 5%) antara *Federal States* dan kecilnya bantuan keuangan Federal dinilai sebagai bentuk eksploitasi Semenanjung terhadap Sabah dan Sarawak;
4. **Pemerataan dan Keadilan Sosial.** Konsentrasi kekayaan di tangan segelintir kelompok elit politik dan konglomerat menyebabkan pincangnya pemerataan ekonomi dan keadilan sosial sehingga rakyat merasa tertekan, yang kemudian menumbuhkan semangat perlawanan;
5. **Dominasi politik Kuala Lumpur yang berlebihan.** Pemaksaan kehendak politik Federal sebagai manifestasi keinginan untuk menguasai Sabah-Sarawak yang melebihi takaran demokrasi sehingga Federal menggunakan alat-alat kekuasaan seperti *Special Branch,* Militer, *Anti Corruption Agency* dan ISA dan lain-lain akan menimbulkan persepsi bahwa Sabah dan Sarawak adalah jajahan Semenanjung. Termasuk juga pegawai Federal yang pada umumnya berasal dari Semenanjung;
6. **Pendatang "haram".** Mereka merebut kesempatan kerja, dan pelayanan umum-sosial bagi masyarakat setempat. Terdengar isu bahwa Federal sengaja membiarkan masuknya warga muslim Filipina dan Indonesia. Mereka suatu saat kan dinaturalisasikan. Dengan demikian berhak memberi suara dalam Pemilu. Ini akan mengubah perimbangan sara dan bermuara pada bergesernya peta kekuatan politik.

Sejumlah analis memprediksi bahwa gejolak politik yang berkepanjangan di Sabah dan Sarawak -- apabila tidak segera diantisipasi dengan sikap bijaksana baik oleh Federal maupun Pemerintah setempat -- bukan mustahil akan melahirkan konflik terbuka. Sejumlah pengamat ekstrem bahkan berpendapat, bahwa tekanan-tekanan politik Federal atas Sabah kini nyaris berada di atas batas toleransi, sehingga munculnya konfrontasi terbuka tinggal menunggu waktu-

nya saja. Belakangan ini seorang anggota DUN PBS mengusulkan referendum agar rakyat Sabah dapat memilih apakah tetap ingin berada di bawah Federasi Malaysia atau merdeka sendiri.

Implikasi Terhadap Indonesia dan ASEAN

Sejarah telah mencatat bahwa konflik internal dalam suatu negara akan berimplikasi baik langsung maupun tidak langsung terhadap negara-negara lain yang teritorialnya berbatasan dengan negara itu.

Menurut sejumlah hipotesa, sekiranya terjadi konfrontasi terbuka antara Sabah dan Federal, maka kelompok bumiputera non-Muslim di Sarawak cenderung akan berpihak kepada Sabah.

Penduduk bumiputera non-Muslim di Sarawak bersatu di bawah label etnisitas Dayak. Hal serupa juga terjadi di belahan Kalimantan. Konflik internal Sinhala-Tamil di Sri Langka telah menumbuhkan sikap solidaritas etnik Tamil di India. Padahal keduanya dibatasi oleh laut. Bagaimana kalau India dan Sri Langka berbatasan secara langsung seperti Indonesia dan Malaysia?

Implikasi lain bagi Indonesia sebagai kawasan penyangga Sabah-Sarawak adalah mengalirnya para pengungsi ke bagian Indonesia. Hal ini tentu akan menimbulkan dampak politik, sosial dan ekonomi. Pada saat yang sama, sekitar 150.000-200.000 orang Indonesia yang bekerja di sana akan kehilangan pekerjaan. Ini juga akan berdampak langsung terhadap kehidupan sosial ekonomi Indonesia, setidak-tidaknya para pekerja itu dan keluarga mereka.

Skenario ini agaknya juga akan menimpa Brunei dan Filipina yang berbatasan langsung dengan Sabah. Jika demikian, konflik berkepanjangan antara Sabah-Federal akan berimplikasi pula terhadap kawasan ASEAN. Oleh karena itu semua fihak sesungguhnya berkepentingan akan kestabilan politik di Sabah dan Sarawak.

Dengan demikian, pemerintah Malaysia perlu bersikap lebih bijaksana dalam memperhitungkan faktor-faktor konflik potensial di kawasan itu. Pada saat globalisasi menjadi kenyataan keseharian di seluruh pelosok dunia, gerakan-gerakan anti-Federal di satu sisi dunia ini tentu akan mempengaruhi pola pikir dan perilaku politik rakyat di belahan dunia lain yang berada dalam kondisi yang sama.

KEPUSTAKAAN

Abadi, Zakry. *Analisis Pilihanraya Umum '90.* Kuala Lumpur: MYZ Sdn. Bhd., 1990.

Aliran. *ISA Keselamatan Negara.* Aliran Kesedaran Negara (Aliran). P. Pinang: Aliran, 1988.

Ching, Y.L. *Sarawak, The Plot That Failed, 10 March 87-17 April 1987.* Singapore: Summer Times, 1987.

Chung, C.L. *The Constitutional Position of Sabah.*

Commission of Enquiry. *Report of the Commission of Enquiry, North Borneo and Sarawak.* London: Her Majesty Stationery Office, 1962.

Crouch, Harold; Hing, L.K. and Ong, Michael (eds.). *Malaysian Politics and The 1978 Election.* New York: Oxford University Press, 1980.

Election in Malaysia, A Handbook of Facts and Figures on The Election, 1955-1986. Kuala Lumpur: NSTP-Research adn Information Service, 1990.

Gomez, E.T. *Money Politics in the Barisan Nasional.* Kuala Lumpur: Forum Publications, 1991.

Hock, O.Y. *Ethnic Chameleon, Multiracial Politics in Malaysia.* Selangor: Pelanduk Publications, 1991.

Information Malaysia 1990-1991 Yearbook. Kuala Lumpur: Berita Harian Publishing Sdn. Bhd., 1991.

Insan. *Logging Against The Native of Sarawak.* Petaling Jaya, Selangor: Insan, 1989.

Jackson, James C. *Sarawak, Satu Kajian Ilmu Alam Tentang Sebuah Negeri yang Sedang Membangun.* Kuala Lumpur: Dewan Pustaka dan Bahasa, 1968.

Jayum, J.A. *The Serawak State Election of 1987: The Dayakism Factor.* Kuala Lumpur: Jawan A Jayum, 1987.

Johari, Hj., Y.M. and Sidhu, b.S. (eds.). *Urbanisation and Development, Prospects and Policies for Sabah Beyond 1990.* Kota Kinabalu: IDS, 1989.

Jomo, K.S. *Masyarakat Malaysia, Cabaran Sosial Ekonomi.* Selangor: Insan, 1991.

Kitingan, J.G. *The Twenty Points: The Basis of Federal-State Relations.* Kota Kinabalu: IDS, 1988.

----- *The Political Economy of Federal-States Relations (The Case for Fair Revenue Sharing).* Kota Kinabalu: IDS, 1988.

Kitingan, J.G. and Ongkili, J.M. (eds.). *Sabah, 25 Years Later 1963-1988.* Kota Kinabalu: IDS, 1989.

Larson, B.R. *The Politics of Federalism.* Singapore: Bruce Ross-Larson, 1976.

Liegh, M.B. *The Rising Moon, Political Change in Sarawak.* Sidney: Sidney University Press, 1974.

Lingenfelter, S.G. (ed.). *Social Organization of Sabah Societies.* Kota Kinabalu: Sabah Museum and State Archives, 1990.

Raffaele, Paul. *Harris Salleh of Sabah.* Hong Kong: Condor Publishing Pty., Co., 1986.

Sabah Time, 4 Maret 1990.

Sahabat Alam Malaysia. *The Battle for Sarawak's Forest.* P. Pinang: Sahabat Alam Malaysia and World's Rainforest Movement, 1989.

Searle, P. *Politics in Sarawak, 1970-1976, The Iban Prospective.* London: Oxford University Press, 1983.

Talib, Kushairie. *PBS, Keluar Membela Maruah.* Kuala Lumpur: Goldana Corp. Sdn. Bhd., 1991.

Wariya, Chamil. *UMNO Era Mahathir.* Kuala Lumpur: Fajar Bakti Sdn. Bhd., 1988.

Dokumen



RINGKASAN PERISTIWA ASEAN

Kegiatan-kegiatan ASEAN

Penyusun:

SUDIBYO (Editor), Yoyok ARIESSUSANTO, F. ANDREA

I. KERJA SAMA EKONOMI

A. PERTEMUAN MENTERI EKONOMI ASEAN

1. *Persiapan*

Menteri Perdagangan RI, Arifin Siregar, mengatakan kepada pers di Bina Graha tanggal 24 September 1991 bahwa: (1) AEM ke-23 akan diselenggarakan di Kuala Lumpur untuk membahas berbagai usulan mengenai ekonomi dan perdagangan seperti kawasan perdagangan bebas ASEAN (AFTA), pertumbuhan ekonomi Asia Timur (EAEG), perjanjian kerja sama ekonomi ASEAN, tarif efektif bersama (CEPT); (2) AEM ke-23 untuk mempersiapkan agenda KTT ASEAN ke-IV di Singapura Januari 1992; (3) semua masalah penting yang perlu dibicarakan akan dimatangkan untuk memperlancar KTT ASEAN IV (*Merdeka*, 25-9-1991).

Menko Ekuin Radius Prawiro mengatakan kepada wartawan di Bali tanggal 25 September 1991 bahwa: (1) KTT ASEAN ke-IV di Singapura akan lebih mantap, karena agenda KTT tersebut adalah konsepsi masing-masing negara ASEAN telah dimatangkan dalam sidang AEM ke-23; (2) konsepsi Indonesia dalam AEM ke-23 adalah *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT) yang telah disepakati dalam sidang AEM ke-22 di Bali tahun 1990 untuk dimantapkan dan diolah serta diatur bagaimana cara pelaksanaannya; (3) Muangthai akan membawa konsepsi pengembangan *ASEAN Free Trade Area* (AFTA), sedangkan Malaysia masih akan didengar bagaimana konsepsinya; (4) KTT ASEAN di Singapura sebagai upaya peningkatan kerja sama ASEAN yang lebih mantap; (5) arah perkembangan negara-negara seperti Indonesia, Malaysia dan Muangthai sedang menuju ke suatu negara industri baru (NIC); (6) penilaian Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional (IMF) atas negara yang pembangunan ekonominya berhasil akan didengar dan diketahui dalam sidang Bank Dunia di Bangkok akhir September 1991; (7) penanaman modal di Indonesia tidak mengalami penurunan, tetapi justru terjadi peningkatan pendaftaran penanaman modal, baik asing maupun dalam negeri; (7) kalau krisis listrik belum dapat diatasi sampai saat ini, penanam modal akan mengundurkan waktunya untuk melakukan investasi; (8) di negara manapun akan terjadi kelambanan investasi kalau infrastruktur yang harus mendukung penanaman modal tidak memadai (*Suara Karya*, 26-9-1991).

Menteri Perdagangan Muangthai, Amaret Sila-on, mengatakan dalam seminar di Bangkok tanggal 1 Oktober 1991 bahwa: (1) para pemimpin ASEAN seharusnya menunjukkan kemauan politiknya pada KTT ASEAN ke-IV di Singapura mendatang untuk mempertahankan kerja sama yang erat dengan dukungan inisiatif Muangthai bagi pembentukan kawasan perdagangan bebas di ASEAN; (2) para pemimpin ASEAN telah mengakui bahwa mereka tidak dapat membiarkan kelompok-kelompok regional lain memasuki pasaran ASEAN untuk memperluas pasar dan menarik modal yang justru saat ini sangat dibutuhkan ASEAN; (3) selama 24 tahun, ASEAN telah gagal dalam liberalisasi perdagangan regional serta gagal untuk menarik lebih banyak investasi luar negeri melalui penurunan tarif (*Antara*, 1-10-1991).

Pertemuan SOM Ekonomi ASEAN berlangsung di Kuala Lumpur tanggal 4-5 Oktober 1991 untuk membahas: (1) upaya peningkatan kerja sama ekonomi ASEAN dengan non-ASEAN; (2) peningkatan kerja sama ekonomi di antara negara ASEAN sendiri seperti usul Indonesia tentang CEPT, usul Muangthai tentang AFTA, usul Pilipina tentang Persetujuan Kerja Sama Ekonomi ASEAN, dan usul Singapura tentang Konsep Segitiga Pertumbuhan (*Antara*, 6-10-1991).

2. *Jalannya Sidang*

Pertemuan AEM ke-23 berlangsung di Kuala Lumpur tanggal 7-8 Oktober 1991 untuk: (1) mempersiapkan tindakan bersama guna menghadapi usaha negara-negara Barat yang menghubungkan pola lingkungan dengan perdagangan; (2) mempersiapkan agenda KTT ASEAN ke-IV di Singapura bulan Januari 1992 (*Suara Pembaruan*, 8-10-1991).

PM Malaysia, Mahathir Mohamad mengatakan pada pembukaan pertemuan itu bahwa: (1) ASEAN harus bersatu untuk menghadapi berbagai masalah, sebab jika dihadapi sendiri-sendiri, ASEAN akan menjadi korban kampanye global yang kini sedang disusun itu; (2) sikap satu suara itu terutama harus diterapkan untuk menghadapi masalah lingkungan dan usaha pihak lain yang ingin mengkaitkan masalah non perdagangan dengan masalah perdagangan; (3) ASEAN harus mempererat kerja sama lembaga-lembaga sains dan sosial. Hal ini sesuai dengan upaya untuk meningkatkan kerja sama ekonomi dan perdagangan; (4) usul-usul untuk meningkatkan kerja sama ekonomi ASEAN pada KTT ASEAN ke-III telah

berjalan hampir empat tahun, tetapi langkah maju untuk mewujudkannya dirasakan masih lamban; (5) kelambanan kerja sama ekonomi ASEAN disebabkan oleh kurangnya keberanian politik untuk bergerak maju dan mengimplementasikan proyek-proyek kerja sama jangka panjang (*Merdeka*, 8-10-1991); (6) masa depan ASEAN sebagai organisasi akan suram jika kerja sama ekonomi antar anggota tidak terwujud; (7) dengan berbagai alasan ASEAN belum mampu mengatasi berbagai hambatan untuk mewujudkan kerja sama ekonomi; (8) AEM ke-23 hendaknya menghasilkan rekomendasi yang jelas untuk mendorong terbentuknya kerja sama ekonomi ASEAN (*Suara Pembaruan*, 8-10-1991); (9) EAEG jangan menjadi blok perdagangan dan memungkinkan semua negara dalam kelompok ini bebas melakukan perdagangan dengan siapa saja berdasarkan aturan GATT; (10) negara dalam kelompok EAEG hendaknya bertemu untuk membahas masalah dan mengambil sikap bersama guna mempertahankan sistem perdagangan bebas; (11) dengan EAEG yang bermakna perdagangan bebas maka pengaruhnya yang kuat dalam GATT akan memberikan hasil yang positif; (12) Malaysia sangat menghargai hubungan dan persahabatan dengan negara tetangganya di Asia Tenggara dan meletakkannya di atas segalanya; (13) pasar ASEAN perlu terus dibuka lebar, karena para industriawan pada umumnya mendukung liberalisasi yang lebih luas dengan harapan keterbukaan lebih besar akan mempermudah prosedur dan mempercepat suatu proyek disetujui; (14) kebakaran hutan lebih merusak daripada penebangan hutan tropis, tetapi negara-negara Barat tidak membicarakan sedikit pun tentang kebakaran ini; (*Suara Karya*, 9-10-1991); (15) sebenarnya negara-negara Barat dengan kepintaran dan kecerdikannya dapat memadamkan kebakaran hutan seperti yang telah mereka lakukan terhadap sumur-sumur minyak di Kuwait; (16) masalah lingkungan hidup akhir-akhir ini sering dicampur adukkan dengan permasalahan lain untuk menghambat kelancaran perundingan ekonomi; (17) ASEAN mengkhawatirkan perdagangan dengan negara-negara Barat dan bantuan yang diberikannya dapat diboikot karena adanya standar pihak Barat mengenai perlindungan terhadap lingkungan hidup, buruh dan hak politik (*Angkatan Bersenjata*, 10-10-1991).

3. *Hasil Pertemuan*

Hasil Pertemuan antara lain: (1) sepakat membentuk kawasan perdagangan bebas ASEAN (AFTA) dalam waktu 15 tahun; (2) AFTA akan dilakasanakan berdasarkan usulan Indonesia mengenai CEPT yang akan menetapkan produk-produk manukfatur dengan basis sektoral; (3) CEPT akan mengatur seluruh produk industri manufaktur, kecuali barang modal dan produk militer, akan dikenakan tarif bea masuk sama bagi seluruh negara ASEAN. Produk manufaktur yang dapat diperdagangkan di kawasan perdagangan bebas ASEAN dengan preferensi tarif 0-5 persen; (4) para Menteri Ekonomi telah membuat sebuah kerangka kerja kesepakatan untuk menerapkan berbagai proposal yang diajukan oleh masing-masing negara anggota yang masih dicoba untuk diakomodasikan dalam bentuk pembahasan lebih lanjut; (5) terdapat peningkatan kesadaran di kalangan ASEAN untuk menjadikan organisasi ini lebih dinamis, kenyal dan berdaya tahan guna menghadapi meningkatnya tantangan politik dan ekonomi dekade 1990-an; (6) untuk menghadapi globalisme dan regionalisme pasca Perang Dingin, kerja sama ekonomi regional ASEAN harus dapat menciptakan ketahanan regional; (7) pembentukan *North Amerika Free Trade Area* (NAFTA) dan Pasar Tunggal Eropa 1992 dapat menjadi ancaman bagi masuknya barang-barang impor dari negara-negara berkembang, termasuk ASEAN; (8) ASEAN harus meninggalkan kepentingan nasionalisme mereka dan mulai menciptakan kemakmuran bersama di kawasan ASEAN (*Suara Pembaruan*, 10-10-1991); (9) sepakat membentuk Kelompok Kerja Ahli untuk mengkaji pengembangan pasar modal ASEAN serta penciptaan Lembaga Keuangan, Perbankan dan Penelitian; (10) sepakat untuk melaksanakan 6 proyek di sektor makanan, pertanian dan kehutanan, termasuk: pendirian Pusat Pengembangan Penelitian Benih dan Teknologi Benih di Muangthai, Sistem informasi Produksi dan Kesehatan Hewan, serta Tahap II Pemantauan, Pengendalian dan Pengawasan Perikanan di ZEE ASEAN; (11) mengukuhkan persetujuan COIME tentang 8 produk usaha patungan baru ASEAN; (12) setuju memperluas skema komplementasi mereka yang mencakup produk-produk di luar sektor otomotif; (13) mencatat Program Aksi ASEAN (POA) dalam bidang transportasi dan komunikasi yang akan menjadi basis bagi program kerja di masa mendatang; (14) sepakat mengenai perbaikan PTA lebih lanjut; (15) kemajuan kerja sama dengan mitra dialog hendaknya mendorong ASEAN untuk mengambil langkah-langkah yang sesuai guna menjamin terlaksananya langkah selanjutnya (*Suara Karya*, 9-10-1991); (16) kegagalan Putaran Uruguay pada akhir Desember 1990 terutama disebabkan oleh sikap beberapa negara peserta utama yang kurang kompromistis. ASEAN prihatin terhadap hal

itu karena selama sembilan bulan pertama tahun 1991 tidak terlihat upaya serius dari negara-negara tersebut untuk bernegosiasi kembali; (17) ASEAN sangat mengharapkan agar seluruh negara peserta Putaran Uruguay, khususnya negara pemain utama, mengambil langkah-langkah konkret ke arah negosiasi. Untuk mendapatkan konklusi pada akhir tahun ini diperlukan suatu kemauan politik (*Kompas*, 10-10-1991).

Seusai pertemuan, Menteri Perindustrian dan Perdagangan Internasional Malaysia, Rafidah Azis, mengatakan kepada pers di Kuala Lumpur bahwa: (1) ada langkah-langkah konkret yang akan dilakukan ASEAN menjelang KTT ASEAN ke-IV di Singapura; (2) ASEAN telah mencapai kemajuan yang berarti, karena bukan hanya sekedar membicarakan PTA dan produk AIJV, tetapi secara radikal dalam konteks ASEAN akan mengusahakan konsensus tentang kerja sama ekonomi yang sebelumnya sulit dicapai; (3) usul-usul untuk mengembangkan kerja sama ekonomi intra ASEAN seperti ATEC, CEPT, AFTA serta segitiga pertumbuhan, dan EAEG sebagai sarana kerja sama ASEAN dengan dunia luar; (4) ASEAN harus bersungguh-sungguh untuk mewujudkan AFTA jika tidak ingin mengulang kegagalan-kegagalan kerja sama yang sudah ada; (5) keputusan membentuk AFTA patut disambut baik, namun masa 15 tahun bukan waktu yang singkat (Suara Karya, 9-10-1991); (6) ASEAN tidak menentang inisiatif untuk membentuk kelompok regional selama hal itu tidak mengganggu perdagangan dengan pihak ketiga dan memperkuat kecenderungan proteksi; (7) sementara ASEAN masih berdebat dan berdiskusi mengenai cara terbaik dalam kerja sama ekonomi, mitra dagang ASEAN telah sampai pada integrasi ekonomi yang lebih besar; (8) masalah mendasar yang dihadapi ASEAN adalah menciptakan pasar yang lebih besar. Ini memerlukan pengorbanan dalam jangka pendek, tetapi akan meraih keuntungan yang lebih besar dalam jangka panjang (*Bisnis Indonesia*, 9-10-1991).

Ketika membuka Pameran Perdagangan ASEAN ke-V yang dihadiri para Menteri Ekonomi ASEAN, tanggal 8 Oktober 1991 di Kuala Lumpur, Menteri Perindustrian dan Perdagangan Internasional Malaysia, Rafidah Azis, mengatakan bahwa: (1) total ekspor perdagangan ASEAN tahun 1990 mencapai US$132,1 milyar atau naik 86% dibanding tahun 1980 yang hanya US$71,1 milyar; (2) eskpor perdagangan ASEAN tahun 1990 menyumbang 4,2% dari total perdagangan dunia; (3) perdagangan intra ASEAN meningkat sekitar 96% dari US$12,9 milyar tahun 1980 menjadi US$25,3 milyar tahun 1990; dalam tahun 1990 impor ASEAN dari negara-negara lain mencapai US$135 milyar; (4) GNP ASEAN meningkat 66% dari US$169,5 milyar tahun 19980 menjadi US$280,8 milyar; (5) ASEAN diperkirakan akan melanjutkan pertumbuhan ekonominya antara 5%-6% per tahun dalam dasawarsa selanjutnya (*Merdeka*, 9-10-1991).

Sementara itu Menteri Perdagangan, Arifin Siregar mengatakan bahwa; (1) perlu dicari wahana baru untuk mendorong kerja sama ekonomi ASEAN dalam suasana dunia yang sedang berubah saat ini; (2) semua usulan untuk meningkatkan kerja sama ekonomi intra ASEAN saling melengkapi sehingga merupakan suatu integrasi; (3) skema CEPT masih akan dibahas dalam pertemuan di Jakarta bulan Nopember 1991; (4) usul CEPT dilontarkan Indonesia, karena skema PTA yang berlaku selama ini tidak efektif; (5) melalui CEPT untuk satu jenis barang tarifnya menjadi sama di semua negara ASEAN; (6) diterima konsep CEPT Indonesia merupakan hasil kompromi dengan usulan Muangthai tentang AFTA; (7) perpaduan antara AFTA dan CEPT membuat ASEAN menjadi kawasan perdagangan bebas dalam waktu 15 tahun; (8) kelompok ekonomi regional seharusnya berorientasi pada upaya mempertahankan sistem ekonomi dan perdagangan dunia yang terbuka; (9) pengelompokan regional jika tidak diarahkan akan cenderung bersifat eksklusif dan mengutamakan kepentingan sendiri (*Kompas*, 9-10-1991).

Pada saat yang sama, Menteri Perindustrian Hartarto mengatakan bahwa: (1) Indonesia siap untuk meningkatkan kerja sama ekonomi intra ASEAN di bidang investasi dan perdagangan; (2) dunia usaha Indonesia tidak perlu khawatir akan penerapan skema CEPT, karena produk manufakturnya memiliki daya saing yang kuat di tingkat ASEAN; (3) kategori produk ASEAN adalah yang memiliki ASEAN content 40% pada lima tahun pertama dan harus ditingkatkan menjadi 50%; (4) yang dimaksud ASEAN content 40%-50% adalah produk yang seluruh nilainya 40%-50% di antaranya berasal dari ASEAN sendiri baik dari nilai tambah pengolahan maupun materialnya (*Kompas*, 9-10-1991).

4. *Dialog Para Menteri Ekonomi ASEAN dengan Wakil Perdagangan AS*

Dialog tertutup para Menteri Ekonomi ASEAN

dengan Wakil Perdagangan Amerika Serikat berlangsung di Kuala Lumpur tanggal 9 Oktober 1991 untuk membahas berbagai masalah yang masih mengganjal dalam hubungan ekonomi bilateral, khsususnya mengenai pembentukan EAEC *(East Asia Economic Caucus)* dan upaya menyukseskan Putaran Uruguay (*Kompas*, 10-10-1991).

Seusai pertemuan, Menteri Perindustrian dan Perdagangan Internasional Malaysia, Rafidah Azis mengatakan pada pers di Kuala Lumpur bahwa: (1) ASEAN menjelaskan kepada AS bagaimana posisi kerja sama ekonomi intra dan ekstra ASEAN; (2) ASEAN meminta penjelasan AS mengenai kemajuan dari rencana pembentukan *North Amerika Free Trade Area* (NAFTA); (3) ASEAN mengkhawatirkan masa depan NAFTA, karena akan ada berbagai restriksi yang merupakan kelanjutan dari usaha untuk memprioritaskan perdagangan antar anggotanya (*Kompas*, 10-10-1991).

Menteri Perdagangan, Arifin Siregar mengatakan bahwa: (1) meskipun AS mengerti penjelasan ASEAN tentang EAEC namun masih tetap curiga terhadap ide tersebut; (2) AS masih meminta bukti bahwa EAEC tidak akan berkembang menjadi blok perdagangan dan tidak menjadi lembaga untuk berkonfrontasi dengan pihak ketiga; (3) kecurigaan AS itu wajar, seperti ASEAN yang masih tetap mencurigai kehadiran ME dan NAFTA meskipun para pemimpinnya berulangkali menyatakan tidak akan merugikan kepentingan dagang dengan negara ketiga.

Menteri Perdagangan Muangthai, Amaret Sila-on, mengatakan bahwa: (1) AS meminta waktu untuk mempelajari EAEC sebelum memberikan tanggapan atas rencana ASEAN tersebut; (2) antara EAEG dan EAEC pada prinsipnya tidak berbeda, tetapi hanya terjadi pergantian nama dari group menjadi *caucus* karena kata group telah melahirkan interpretasi yang keliru; (3) EAEC merupakan forum dialog antara negara Asia Timur yang hanya bertemu bila dianggap perlu (*Kompas*, 10-10-1991).

Sementara itu Wakil Perdagangan AS, Carla Hills mengatakan bahwa: (1) AS menekankan komitmennya untuk menjalin kerja sama erat dengan ASEAN dengan mengembangkan perdagangan dan investasi untuk keuntungan bersama; (2) ASEAN hendaknya bekerja sama dengan AS dalam Putaran Uruguay untuk menyukseskan langkah besar masyarakat internasional untuk meliberalisasikan perdagangan dunia; (3) kebersamaan ASEAN dan AS akan menjadi lebih kuat dalam perundingan untuk mengurangi hambatan di bidang perdagangan produk manufaktur, pertanian, jasa-jasa, investasi dan intelectual property; (4) AS menekankan perlunya kerja sama ASEAN-AS untuk melunakkan sikap negara-negara yang menyebabkan gagalnya Putaran Uruguay; (5) Putaran Uruguay tahun ini sudah akan menghasilkan konklusi sebab berbagai kendalanya terutama yang menyangkut kemandegan negosiasi bidang pertanian, akan segera diselesaikan; (6) telah terdapat perubahan sikap mendasar dari beberapa negara ME, seperti Jerman, Belanda dan Inggris, yang semula satau suara dalam ME untuk tidak memberikan konsesi lebih besar dalam masalah produk pertanian telah bersedia membujuk Perancis untuk mengubah sikap kerasnya agar Putaran Uruguay dapat berlangsung kembali; (7) selama ini seluruh negara ME bersikap keras untuk tidak memberikan konsesi lebih besar dalam perundingan bidang pertanian; (8) kegagalan Putaran Uruguay mencapai konsensus karena ME tidak mau mengurangi subsisdi pertanian melebihi 30% dalam kurun waktu 10 tahun, sedangkan AS menghendaki pengurangan subsidi melebihi 75% (*Kompas*, 10-10-1991).

B. PASAR ASEAN

Laporan *Business Times* Singapura tanggal 3 September 1991, menyebutkan bahwa: (1) dalam lima tahun mendatang diperkirakan pasar ASEAN akan berkembang, dengan pertumbuhan sekitar US$180,2 milyar; (2) total ukuran pasar ASEAN pada tahun 1990 yang mencapai US$305 milyar diperkirakan akan meningkat menjadi US$485 milyar pada tahun 1995; (3) Singapura, Muangthai dan Filipina diperkirakan hanya mengalami sedikit kenaikan pada periode tersebut; (4) Indonesia dan Malaysia diperhitungkan akan memperoleh kenaikan sendiri; (5) dalam nilai nominal, termasuk inflasi dan fluktuasi kurs valuta asing, pertumbuhan GDP (produk domestik bruto) Indonesia, Malaysia, Singapura, Muangthai dan Filipina mencapai US$96,5 milyar pada periode itu.

Wakil Presiden dan Direktur Business International untuk Asia Tenggara, James Maxwell, mengatakan bahwa: (1) pangsa Singapura dari pertumbuhan yang terjadi pada tahun 1990 sampai 1995 hanya 14% dari total peningkatan pasar ASEAN. Dibandingkan dengan periode tahun 1985-1990 ketika pangsa Singapura mencapai 18% dari total pasar ASEAN yang mencapai US$96,5 milyar, berarti mengalami penu-

runan; (2) meskipun mengalami penurunan tetapi belum berada pada keadaan yang membahayakan karena GDP nominal Singapura akan naik menjadi US$24,8 milyar pada tahun 1990-1995. Hal ini jauh lebih tinggi jika dibandingkan dengan periode lima tahun yang lalu, yaitu sebesar US$16,9 milyar; (3) dalam periode yang sama pangsa Muangthai diperkirakan turun dari 44% menjadi 39% dari pertumbuhan pasar ASEAN; (4) dilihat dari sisi kuantitas, pertumbuhan Muangthai yang pada periode 1985-1990 mencapai US$42,3 milyar, diperkirakan pada periode lima tahun mendatang akan mencapai US$70 milyar; (5) penurunan pangsa Muangthai dari pasar ASEAN bersifat relatif bila dibandingkan dengan negara tetangga lainnya, karena pangsa pertumbuhan Indonesia lebih besar; (6) pangsa Indonesia pada periode 1985-1990 sebesar US$14,1 milyar, sementara dalam periode 1990-1995 diperkirakan naik menjadi US$41,2 milyar. Pangsa Indonesia dalam pasar ASEAN diperkirakan naik dari 15% pada periode 1985-1990 menjadi 23% pada periode 1990-1995; (7) pangsa Malaysia diperkirakan naik dari 12% menjadi 15%, yang dalam jumlah kuantitas berarti suatu kenaikan dari US$11,2 milyar pada tahun 1985-1990 menjadi US$27,7 milyar dalam lima tahun mendatang (*Media Indonesia*, 4-9-1991).

C. PENGUSAHA ANGKUTAN ASEAN

Bisnis Indonesia, tanggal 11 Oktober 1991 memberitakan bahwa: (1) kalangan pengusaha angkutan ASEAN menghimbau perusahaan pelayaran untuk membekukan semua kenaikan biaya hingga akhir tahun 1992 untuk memberikan kesempatan kepada Dewan Federasi Perusahaan Pelayaran ASEAN (FASC) melakukan konsultasi masalah tarif angkutan; (2) FASC menghimbau pemerintah negara ASEAN untuk meninjau kesepakatan tarif unilateral perusahaan pelayaran yang mengakibatkan meningkatnya biaya perkapalan perusahaan angkutan; (3) sejak 1 Oktober 1991, 11 perusahaan pelayaran yang beroperasi di jalur Singapura, India dan Pakistan serta 14 perusahaan lainnya, termasuk perusahaan yang tergabung dalam kesepakatan tarif Jepang-Teluk Persia *(Jappercon)*, telah menaikkan tarif THC menjadi S$149 per TEU dan S$211 per FEU; (4) 20 perusahaan pelayaran yang beroperasi di wilayah intra-Asia, sejak awal 1991 membentuk kesepakatan longgar dan menaikkan biaya THC menjadi S$60 per TEU dan S$90 per FEU, untuk angkutan cargo dari Singapura. Disamping itu biaya lain juga dikenakan untuk angkutan cargo dari pelabuhan negara Asia lainnya seperti Hong Kong, Taiwan dan Korea Selatan; (5) kalangan perusahaan pelayaran mengenakan biaya THC itu dengan alasan untuk menutupi biaya penanganan di pelabuhan dan depot yang makin tinggi; (6) Dewan Perusahaan Angkutan Singapura (SNSC) menganggap, biaya angkutan yang dibayar perusahaan angkutan itu termasuk biaya perjalanan petikemas dari gudang asalnya di satu negara ke tempat lain di negara tujuannya. Sehingga pengenaan biaya THC itu mengakibatkan perusahaan angkutan membayar dua kali biaya pengiriman barangnya; (7) dalam pertemuannya di Bali awal Oktober 1991, FASC memutuskan hal yang berkaitan dengan struktur tingkat harga angkutan dan biaya tambahan, termasuk biaya konsultasi antara perusahaan angkutan dan perusahaan pelayaran (*Bisnis Indonesia*, 11-10-1991).

II. KERJA SAMA NON EKONOMI

A. KERJA SAMA INFORMASI DAN KEBUDAYAAN

- Pameran Pakaian Tradisional ASEAN

Kepala Museum Nasional Dra. Suwati Kartiwa mengatakan kepada pers di Jakarta tanggal 12 September 1991 bahwa Setnas ASEAN dan perwakilan negara ASEAN di Jakarta akan mengadakan Pameran Pakaian Tradsional ASEAN. Pameran bertujuan: (1) memperkenalkan salah satu ciri-ciri kebudayaan dari negara-negara ASEAN, terutama keunikan dan kekhasan pakaian tradisionalnya; (2) menggugah apresiasi masyarakat terhadap nilai-nilai dan norma-norma yang terkandung pada pakaian tradisional yang menjadi indentitas kepribadian bangsa; (3) meningkatkan kerja sama antar bangsa-bangsa ASEAN dalam bidang kebudayaan untuk persatuan dan kesatuan bangsa-bangsa di Asia Tenggara; (4) menumbuhkan saling pengertian dan pemahaman antar budaya bangsa di kawasan ASEAN (*Pelita*, 13-9-1991).

B. KEBIJAKSANAAN TENTANG PENERBANGAN DAN MARITIM ASEAN

Deputi Menteri Transportasi Malaysia, Zaleha Ismail, mengatakan di Kuala Lumpur tanggal 3 September 1991 bahwa: (1) Malaysia telah mengusulkan kebijaksanaan bersama mengenai penerbangan dan maritim ASEAN untuk mengimbangi persetujuan-

persetujuan bilateral Eropa mengenai udara dan laut; (2) kebijaksaan penerbangan sipil internasional Eropa nampaknya akan mempengaruhi atau mengubah persetujuan-persetujuan udara yang berlaku saat ini; (3) Masyarakat Eropa telah menetapkan dan memperjelas posisinya mengenai kebijaksanaan penerbangan sipil internasional; (4) Masyarakat Eropa Tengah memformulasikan kebijaksanaan maritimnya untuk ASEAN jika kelompok itu menjadi pasar tunggal tahun 1992. Masyarakat Eropa telah menyiapkan sebuah perusahaan konsultan untuk pekerjaan tersebut dan telah mengeluarkan sejumlah peraturan dewan; (5) perlu diadakan dialog yang lebih sering antara Masyarakat Eropa dan ASEAN (*Antara*, 5-9-1991).

C. FORUM ARSITEKTUR ASEAN

Lembaga-lembaga Arsitektur Nasional ASEAN, kecuali Brunei Darussalam, telah menandatangani *memorandum of understanding* (MOU) untuk membentuk suatu Forum Arsitektur ASEAN (FAA). Penandatangan itu dilakukan pada pertemuan Dewan Arsitek Regional Asia (Arcasia) di Beijing, bulan September 1991, yang dihadiri oleh 15 negara.

Ketua Lembaga Arsitek Malaysia (PAM), Jimmy E.S Lim, mengatakan bahwa: (1) MOU itu akan diajukan untuk dipertimbangkan oleh masing-masing pemerintah guna disahkan pada akhir tahun 1991; (2) Ikatan Arsitek Indonesia telah ditunjuk sebagai koordinator FAA, sementara PAM akan bertanggung jawab atas penerbitan majalah ASEAN mengenai arsitektur yang hanya beredar di lingkungan negara anggota ASEAN; (3) terbitan pertama, yang dikenal sebagai "Arsitektur di Asia" akan beredar pada bulan Januari tahun 1992; (4) FAA akan mengadakan lomba arsitektur antar negara ASEAN, yang akan diselenggarakan setiap tahun (*Antara*, 7-10-1991).

D. MASALAH KEAMANAN

- *Pengaturan Keamanan Bersama*

Mantan Pangkopkamtib/Wapangab Jenderal Soemitro mengatakan dalam seminar dengan judul "Peranan dan Potensi ASEAN dalam era Globalisasi" di Jakarta tanggal 24 September 1991 bahwa: (1) jika ASEAN tidak segera membentuk pengaturan keamanan bersama sebagai langkah antisipatif terhadap berbagai perubahan dunia sekarang ini, maka ASEAN terancam perpecahan; (2) gejala ke arah perpecahan nampak sekali dengan adanya rasa saling curiga di antara anggotanya, dan munculnya rasa tidak aman sebagai akibat dari rencana penarikan pasukan AS dari Filipina; (3) untuk menanggapi era globalisasi diperlukan kepekaan mengenai tuntutan jaman, yaitu tuntutan akan pembaruan dan perubahan, tuntutan akan persepsi baru dalam menempatkan diri di tengah perubahan struktur politik dunia dan kawasan yang cepat berkembang, serta tuntutan untuk mengembangkan nilai-nilai baru guna mewujudkan kerja sama antar bangsa; (4) secara substantif, setiap kerja sama regional seperti ASEAN harus memfokuskan perhatian pada masalah kemelaratan, kelaparan, kesehatan rakyat, keterbelakangan, ketidakstabilan politik, sengketa etnik, dan sumber konflik peninggalan sejarah lainnya yang menjadi masalah sebagian besar negara berkembang; (5) tiap negara berkembang memiliki kewajiban untuk membuat perubahan politik yang bermanfaat bagi kepentingan kemanusiaan dan untuk memecahkan masalah laten dan riil yang dihadapi negara tersebut; (6) salah satu ciri perkembangan politik dunia pasca Perang Dingin adalah diangkatnya payung keamanan adikuasa di negara bekas sekutunya. Akibatnya, tidak sedikit negara berkembang yang merasa tidak aman, sehingga secara tidak sadar mereka ingin mempertahankan pola politik Perang Dingin, tetapi hanya sedikit pemimpin negara atau bangsa yang berusaha melepaskan diri dari pola politik dunia atau kawasan yang baru. Misalnya beberapa negara anggota ASEAN masih mempertahankan Pengaturan Pertahanan Lima Negara (FPDA); (7) ia mengusulkan gagasan yang dapat dikembangkan dalam KTT ASEAN IV yang akan diselenggarakan di Singapura tahun 1992 tentang pembentukan Pengaturan Keamanan Bersama ASEAN sebagai bagian integral dari konsep ketahanan regional guna meningkatkan kohesi perhimpunan tersebut; (8) pengaturan keamanan bersama tidak dapat disamakan dengan pakta militer, sebab dalam pakta militer terdapat kekuatan asing, sedangkan dalam pengaturan bersama hanya terlibat negara anggota dan bebas dari rivalitas apapun; (9) dengan konsep ini ASEAN dapat terbebas dari sikap individualistik dan ikatan residu pola politik kolonial dan Perang Dingin; (10) tujuan dari pengaturan bersama keamanan adalah meniadakan rasa saling curiga di antara negara tetangga, terutama negara kecil seperti Brunei Darussalam dan Singapura. Pengaturan bersama ini akan menjamin keamanan dan kelangsungan hidup setiap negara anggota; (11) dengan segala kekurangan dan kelebihannya ASEAN telah membuktikan diri sebagai organisasi kerja sama regional yang

berhasil; (12) salah satu kelemahan ASEAN adalah kurang tanggap dan antisipatif untuk menempatkan dirinya menghadapi perubahan situasi dunia dan kawasan sekelilingnya; (13) ASEAN dapat memberikan sumbangan bagi negara berkembang lainnya, misalnya dalam Gerakan Non-Blok, ASEAN dapat memberikan sumbangan pikiran dan langkah-langkah praktis untuk kerja sama Selatan-Selatan dan meningkatkan eksistensi negara-negara berkembang di PBB (*Kompas*, 23-9-1991).

Sementara itu Dr. Djisman Simandjuntak mengatakan bahwa: (1) globalisasi yang terjadi dewasa ini masih lonjong, belum bulat, dalam pengertian bahwa di dalam integrasi ekonomi ini, Utara masih jauh lebih untung daripada Selatan; (2) menurut teori makin meningkatnya multilateralisme berarti regionalisme makin melemah, namun kenyataannya dewasa ini regionalisme justru menunjukkan reinkarnasi; (3) ASEAN telah menjadi kekuatan baru di bidang politik, sedangkan di bidang ekonomi belum menunjukkan sebagai satu kesatuan utuh. Mereka menganggap kerja sama ekonomi itu penting, tetapi berbagai dokumen mengenai hal itu hanya disimpan di lemari; (4) langkah kerja sama ekonomi ASEAN yang jatuh bangun akan membuat gusar dan membosankan masyarakatnya; (5) hanya Indonesia yang dapat membangunkan ekonomi ASEAN. ASEAN hanya dapat meloncat jika Indonesia ingin meloncat; (6) yang menjadi tantangan Indonesia sekarang adalah persetujuan terhadap wilayah dagang bebas *(Free Trade Area)* ASEAN, yang akan digolkan di KTT IV ASEAN 1992; (7) Indonesia tidak perlu khawatir tentang gagasan *Free Trade Area* (*Kompas*, 25-9-1991).

Pangab Jenderal Try Sutrisno mengatakan di Jakarta tanggal 5 Oktober 1991 bahwa: (1) ASEAN belum perlu membentuk suatu kerja sama antar Angkatan Bersenjata yang mengikat; (2) kerja sama pertahanan dan keamanan antar negara ASEAN yang bersifat bilateral saat ini dapat dikembangkan dalam bentuk kerja sama trilateral, tetapi bukan Pakta; (3) sekarang ini Pakta Militer sudah tidak relevan lagi, karena hanya merupakan kontrak; (4) kalau masing-masing negara ASEAN melakukan kerja sama bilateral, maka bentuk pertahanan ASEAN akan seperti sarang laba-laba (*Kompas*, 7-10-1991).

Duta Besar AS untuk Filipina, Frank Wisner, mengatakan di Filipina tanggal 16 Oktober 1991 bahwa: (1) pengurangan senjata nuklir AS dan Uni Soviet mengharuskan negara-negara Asia Tenggara lebih bertanggung jawab terhadap masalah keamanan regionalnya; (2) ASEAN harus bekerja sama untuk meningkatkan kemampuan pertahanan dan memecahkan masalah keamanannya sendiri; (3) AS tidak akan mundur dari tanggung jawab keamanannya di Asia. Meskipun pengurangan senjata nuklir yang diumumkan Presiden George Bush dan Mikhael Gorbachev akan menyebabkan berkurangnya sejumlah kapal dan pesawat AS di Asia Tenggara; (4) sekarang ini hanya ada satu satuan tugas kapal induk AS yang bertugas di kawasan Teluk Persia dan bagian Barat AS; (5) negara-negara Asia Timur dan Asia Tenggara harus bekerja sama di bidang keamanan untuk menghindari konflik di kawasan; (6) dihapuskannya senjata taktis dari kawasan Pasifik bukan berarti masalah keamanan dan ancaman perdamaian telah berakhir (*Pelita*, 17-10-1991).

III. USAHA ASEAN MEMBANTU PENYELESAIAN KONFLIK KAMBOJA

A. KONFERENSI INTERNASIONAL KAMBOJA

1. *Persiapan*

Dalam rangka persidangan PBB tangggal 19 September 1991, dilangsungkanlah pertemuan informal SNC dengan Lima Anggota Tetap PBB dan Indonesia, di New York untuk membahas masalah sistem Pemilu dan pembubaran 70 persen pasukan dari semua pihak.

Pada pertemuan hari kedua, empat faksi Kamboja menyepakati dokumen perdamaian PBB yang berisi tentang sistem Pemilu yang menganut perwakilan proporsional dan mengirim rincian data mengenai kekuatan militer masing-masing faksi kepada PBB.

Pemimpin Khmer Merah Khieu Samphan mengatakan bahwa sebaiknya PICC dilaksanakan pada tanggal 30 Oktober 1991. Kontingen *United Nation Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC) akan berangkat setelah ditandatanganinya kesepakatan Paris dan sebelum SNC tiba di Kamboja bulan November 1991.

Komunike lima anggota tetap DK-PBB mengatakan bahwa proses menuju kesepakatan penyelesaian Kamboja secara komprehensif memasuki tahap akhir menuju realisasi perdamaian.

UNTAC akan mengawasi gencatan senjata dan membantu Pemilu yang direncanakan berlangsung

pada akhir tahun 1992. Diperkirakan biaya operasi UNTAC mencapai US$2 milyar (*Kompas*, 23-9-1991).

Untuk memecahkan perbedaan pendapat di antara anggota SNC, telah dicapai kompromi, yaitu dengan memberikan kewenangan mengambil keputusan terakhir kepada wakil PBB di Kamboja. Kompromi itu ditegaskan dalam surat yang disampaikan Ketua SNC Pangeran Norodom Sihanouk kepada Sekjen PBB. Dalam surat tersebut dikatakan bahwa apabila Sihanouk tidak berada di Kamboja karena sakit atau setelah kehabisan semua cara hingga tak mampu membuat keputusan akhir, ia akan menyerahkan kewenangan kepada UNTAC di Kamboja. Selain itu, dia mengatakan bahwa masalah kewarganegaraan sebagai salah satu persoalan yang belum mencapai kesepakatan (*Suara Karya*, 23-10-1991).

Menlu Ali Alatas mengatakan bahwa: (1) setelah masalah Kamboja selesai, ASEAN akan memusatkan upayanya menuju satu Asia Tenggara yang damai dan maju; (2) masalah Kamboja mengganggu pelaksanaan cita-cita ASEAN; (3) dengan penandatanganan perjanjian penyelesaian politik Kamboja secara menyeluruh di Paris tanggal 23 Oktober 1991 nanti, bukan berarti masalah Kamboja selesai, sebab pelaksanaan perjanjian itu akan memakan waktu satu setengah sampai dua tahun; (4) Indonesia dan Perancis selaku ketua bersama PICC akan terus terlibat dalam pelaksanaan perjanjian itu; (5) ASEAN harus meningkatkan kerja sama di bidang ekonomi dan bidang-bidang lainnya untuk meningkatkan posisi ASEAN di tingkat dunia (*Angkatan Bersenjata*, 7-10-1991).

Pada tanggal 16 Oktober 1991 Dewan Keamanan PBB mensahkan resolusi tentang Misi Pendahuluan PBB di Kamboja (UNAMIC = *United Nation Advance Mission in Cambodia*). UNAMIC terdiri dari 268 orang sipil dan militer yang akan diterjunkan setelah perjanjian perdamaian Kamboja di Paris ditandatangani. Dengan kesepakatan bulat 15 lawan 0, DK-PBB juga mensahkan tim pendahuluan yang terdiri dari 128 orang dengan biaya sekitar US$20 juta. UNAMIC terdiri dari 50 perwira militer, 20 ahli penyapu ranjau, 75 staf internasional dan 75 local staf sebagai pendukung dan pelayan teknis. Australia mengirim satuan komunikasi yang beranggotakan 40 orang.

Di bawah perjanjian perdamaian Kamboja, PBB menguasai sejumlah kementerian kunci, mengawasi gencatan senjata, pembubaran militer serta menyelenggarakan Pemilu. Biaya keseluruhan operasi PBB di Kamboja sekitar US$1,5 milyar. Keseluruhan operasi ini disebut Penguasa Transisi PBB di Kamboja atau UNTAC. Rancangan kesepakatan juga menyebutkan, lebih dari 350.000 pengungsi di kamp yang dibantu PBB diperbolehkan pulang ke wilayah yang mereka pilih.

Secara prinsipiil ke empat faksi yang bertikai telah menerima isi dokumen yang mengizinkan keterlibatan PBB dalam skala besar dan dalam jangka waktu yang lama. Tetapi Vietnam keberatan dengan dua hal: (1) tidak menghendaki dicantumkannya kata *non return foreign troops* (pasukan asing dilarang masuk lagi). Hal ini disebabkan, kata itu langsung memukul Vietnam yang menyerbu Kamboja awal 1979 pada membantu Hun Sen menjatuhkan regim Khmer Merah pimpinan Pol Pot; (2) Vietnam tidak setuju ditempatkannya *liaison officer* (perwira penghubung) di Hanoi dan Bangkok, meskipun Muangthai menyetujui (*Kompas*, 21-10-1991).

Terdapat usul dari beberapa negara yang terlibat aktif dalam proses pencapaian perdamaian di Kamboja, agar dibentuk suatu kelompok kerja informal yang bertugas memantau dan memberi masukan mengenai penerapan perjanjian serta mengawasi pelaksanaan pengawasan perdamaian di Kamboja. Kelompok kerja ini juga terus berkonsultasi dengan *UN Representative* (Perwakilan PBB) di Kamboja.

Sementara itu, sidang Komite Koordinasi telah selesai membahas bahan *Paris Conference on Cambodia* (PCC). Istilah Paris International Conference on Cambodia (PICC) mengalami perubahan.

Ada empat instrumen yang menjadi kerangka dari penyelesaian komprehensif konflik Kamboja itu: (1) kesepakatan mengenai penyelesaian politik komprehensif konflik Kamboja *(Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict)*. Bagian ini tebalnya lebih dari 70 halaman, yang memuat antara lain mandat kepada UNTAC, masalah yang berkaitan dengan militer, Pemilu, pemulangan pengungsi Kamboja, dan prinsip-prinsip konstitusi baru Kamboja; (2) kesepakatan mengenai kedaulatan, kemerdekaan, integritas wilayah dan *inviolability*, netralitas dan persatuan nasional Kamboja. Instrumen ini terdiri dari delapan pasal, di antaranya menyangkut larangan campur tangan langsung atau tidak langsung masalah negara lain; (3) Deklarasai rehabilitasi dan rekonstruksi Kamboja *(Declaration on Rehabilitation*

and Reconctruction of Cambodia); (4) kesepakatan akhir Konferensi Paris tentang Kamboja *(Final Act of the Paris Conference on Cambodia)*. Instrumen ini memuat antara lain perkembangan PCC masa persidangan pertama 30 Juli-30 Agustus 1989 dan masa persidangan kedua 21-23 Oktober 1991 (*Kompas*, 23-10-1991).

2. *Jalannya Sidang*

Konferensi Internasional Kamboja yang berlangsung di Paris tanggal 23 Oktober 1991 dihadiri oleh empat faksi Kamboja, Ketua Bersama PICC Indonesia dan Perancis, lima anggota tetap DK-PBB, Sekjen PBB Javier Peres de Cuellar, Filipina, Malaysia, Muangthai, Brunei Darussalam, Laos, Vietnam, Zimbabwe, Australia, Kanada, dan Jepang untuk menandatangani perjanjian perdamaian Kamboja.

Penandatanganan ini menandai peristiwa bersejarah bagi rakyat Kamboja, yang telah berperang selama 13 tahun, dan merupakan titik kulminasi bagi diakhirinya perang di Kamboja, serta penyelesaian politik menyeluruh yang melibatkan banyak pihak dan menyita dana yang besar sejak dicanangkannya gagasan perdamaian oleh Menlu Mochtar Kusumaatmadja melalui *coctail party* tahun 1978.

Menlu Ali Alatas mengatakan bahwa: (1) meskipun penandatangan kesepakatan perdamaian memberikan legitimasi, namun perlu disadari kompleksitas dan kemungkinan komplikasi dalam proses implementasinya; (2) semua pihak, termasuk sumber-sumber penyandang dana, perlu melanjutkan komitmen dan dukungan serta bantuannya untuk memulihkan dan membangun kembali bangsa Kamboja; (3) dengan memberlakukan perjanjian ini maka perdamian Kamboja dapat dilaksanakan; (4) dengan berakhirnya masalah Kamboja diharapkan timbul pandangan Asia Tenggara yang satu. Keadaan ini akan memberikan keharmonisan untuk mewujudkan kemajuan dan kesejahteraan negara-negara di kawasan Asia Tenggara; (5) berakhirnya masalah Kamboja berarti lahirnya era baru dalam sejarah Asia Tenggara. Suatu periode dimana untuk pertama kalinya Asia Tenggara akan benar-benar damai dan bebas untuk menangani masalahnya menurut aspirasi Asia Tenggara sendiri; (6) era baru ini menandai dimulainya Asia Tenggara yang mampu berdiri sendiri dan mampu menangani hubungan internal berdasarkan kemerdekaan sejati, persamaan dan kerja sama damai; (7) penyelesaian masalah Kamboja merupakan kerja sama multilateral yang baik antara negara regional dengan kelima negara anggota tetap DK-PBB; (8) penyelesaian masalah Kamboja bukan merupakan penyelesaian yang didikte negara besar dan bukan pula merupakan penyelesaian yang hanya ditangani negara di kawasan Asia Tenggara; (9) penyelesaian masalah Kamboja juga merupakan keberhasilan diplomasi Indonesia-ASEAN secara damai, komprehensif dan berdasarkan prinsip JIM I, yang direfleksikan dalam perjanjian tersebut; (10) pelaksanaan penyelesaian tuntas masalah Kamboja diperkirakan memakan waktu 18 bulan. Saat ini, telah mulai dikirim 200 anggota *United Nations Advance Mission of Cambodia* (UNAMIC) yang datang dari 23 negara untuk melakukan observasi pendahuluan (Kompas, 24-10-1991); (11) Indonesia dan ASEAN siap untuk terus terlibat dalam tahap penyelesaian berikutnya, yaitu tahap pelaksanaan; (12) Indonesia dan Perancis selaku Ketua Bersama PICC tetap terus aktif dalam penyelesaian masalah Kamboja, untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi; (13) dengan selesainya masalah Kamboja diharapkan hubungan kerja sama Indonesia dan ASEAN dengan Kamboja semakin erat. Hubungan tersebut dapat dilakukan melalui perjanjian kerja sama dan persahabatan seperti *Treaty of Amity and Cooperation* atau dengan melalui bentuk kerja sama lain (*Kompas*, 26-10-1991).

Sementara itu Menlu Australia, Gareth Evans, mengatakan bahwa: (1) suksesnya perdamaian masalah Kamboja itu memiliki banyak ayah sedangkan kegagalan adalah anak yatim *(success has many fathers, failure is an orphan)*. Ayah-ayah bangsa Kamboja itu adalah negara-negara anggota ASEAN yang dipimpin Indonesia, lima anggota tetap DK-PBB, negara-negara peserta Konferensi Paris tentang Kamboja dan faksi-faksi Kamboja itu sendiri (*Kompas*, 26-10-1991). Keberhasilan persetujuan perdamaian Kamboja itu merupakan upaya dari berbagai pihak, termasuk lima anggota tetap DK-PBB dan anggota konferensi perdamaian lainnya; (2) ia memuji peran penting Indonesia dalam penyelesaian tersebut dan keberanian Menlu Ali Alatas untuk menghadapi tantangan; (3) ia memuji Perancis atas prakarsa penyelenggaraan konferensi perdamaian Kamboja yang dimulai sejak tahun 1989 di negaranya; (4) selain pihak-pihak lainnya telah memberikan sumbangan dalam penyelesaian masalah Kamboja, upaya-upaya yang dilakukan di antara faksi-faksi di bawah kepemimpinan Sihanouk telah memecahkan krisis tersebut; (5) rakyat dan para pemimpin Kamboja sendirilah yang harus membawa

negaranya dengan berhasil melalui periode transisi menuju ke arah masa depan yang lebih makmur dan aman (*Pelita*, 26-10-1991).

Adapun butir-butir perjanjian perdamaian yang ditandatangani adalah sebagai berikut: (1) *PBB*: Aksi-aksi PBB akan disebut sebagai Kewenangan Transisional PBB di Kamboja (UNTAC). Jumlahnya tidak diketahui namun akan melibatkan kekuatan militer yang besar dan sipil untuk melucuti senjata pihak-pihak yang bersengketa, membantu penyelenggaraan pemerintah, dan mengorganisasi Pemilu. Rombongan pendahuluan sejumlah 268 orang akan mulai bekerja pada bulan November 1991; (2) *Pengambilan Keputusan:Dewan Nasional Tertinggi* (SNC = *Supreme Natinal Council*) yang terdiri dari keempat faksi Kamboja, adalah kelompok kepemimpinan sementara yang direncanakan sebagai perwujudan kedaulatan Kamboja. Sihanouk adalah presiden SNC. SNC memberikan nasihat kepada UNTAC, yang konsisten dengan perjanjian Paris. Tanpa suatu konsensus, Sihanouk akan amengambil keputusan. Jika dia tidak dapat, sekelompok perwakilan khusus dari Sekjen PBB akan melakukannya: (3) *Administrasi:* Badan-badan administratif dan kantor-kantor yang akan mempengaruhi secara langsung hasil Pemilu akan ditempatkan di bawah pengawasan dan kontrol PBB secara langsung. Perhatian khusus akan diberikan untuk masalah-masalah luar negeri, pertahanan, keuangan, keamanan masyarakat, dan informasi. Perwakilan tertinggi PBB dapat membentuk staf di kantor-kantor partai politik. UNTAC juga akan mengawasi dan mengendalikan kekuatan polisi; (4) *Senjata dan kekuatan Asing:* Setiap kekuatan, penasihat, dan personil militer asing yang ada di Kamboja, bersama dengan persenjataan mereka, amunisi, dan peralatan, harus meninggalkan Kamboja secepatnya, dan setiap bantuan militer asing harus dihentikan; (5) *Demobilisasi:* UNTAC secara detail akan menjelaskan gencatan senjata. Pihak-pihak yang bersengketa di Kamboja harus melapor kepada PBB tentang berapa jumlah kekuatan mereka, di mana lokasi mereka, dan daftar dari senjata mereka. Semua kekuatan akan dilaporkan ke wilayah-wilayah beserta persenjataan mereka sebelum Pemilu. Sedikitnya 70 persen harus didemobilisasikan sebelum Pemilu, dan sisanya setelah Pemilu jika mereka tidak terpilih untuk tentara Kamboja yang baru; (6) *Pemilu:* PBB akan mendidik para pemilih dan mengurus segala aspek Pemilu untuk 120 anggota Dewan Konstituante berdasarkan perwakilan yang proporsional dari setiap propinsi; (7) *Hak-hak asasi:* Semua pihak bersumpah untuk meningkatkan penghormatan terhadap hak-hak asasi untuk menghalangi "praktek-praktek di masa lalu", sebuah referensi untuk kematian jutaan rakyat Kamboja ketika Khmer Merah berkuasa di pertengahan dasawarsa 1970-an. UNTAC akan meningkatkan program hak asasi; (8) *Pengungsi:* Pengungsi Kamboja dan orang-orang terlantar, memiliki hak untuk kembali. Sekjen PBB akan menyediakan fasilitas repatriasi para pengungsi ke tujuan yang mereka pilih; (9) *Penandatanganan:* Perjanjian ini diusulkan ditandatangani masyarakat internasional, khususnya 18 negara anggota Konferensi Paris, sebagai penjamin netralitas. Mereka adalah Australia, Brunei Darussalam, Kanada, Cina, Perancis, India, Indonesia, Jepang, Laos, Malaysia, Filipina, Singapura, Muangthai, Uni Soviet, Inggris, AS, Vietnam, dan Yugoslavia (*Kompas*, 24-10-1991).

3. *Reaksi dan Komentar*

Seluruh dunia menyambut gembira penandatanganan naskah perdamaian Kamboja yang dilaksanakan di Paris itu. Paus Yohanes Paulus II menyambut baik atas kesepakatan damai itu, dan mengatakan bahwa untuk menghadapi rekonstruksi negaranya rakyat Kamboja agar berlandaskan pada semangat dan dedikasi serta saling percaya di antara sesamanya.

Juru bicara Kemlu Korea Selatan mengatakan bahwa Korea Selatan menyambut baik penandatanganan perjanjian perdamaian itu dan perjanjian diharapkan dapat mengakhiri perang saudara yang telah berlangsung selama 13 tahun (*Kompas*, 25-10-1991).

Wakil Menlu Vietnam, Le Mai, mengatakan bahwa: (1) Vietnam menyambut baik perjanjian perdamaian Kamboja itu dan berjanji akan membantu pelaksanaan perjanjian itu; (2) Vietnam akan membantu Kamboja yang netral, namun rencana perdamaian PBB itu harus menghormati kedaulatan Kamboja dan negara-negara tetangganya; (3) penandatanganan persetujuan di Paris itu memulihkan perdamaian di Kamboja, memudahkan masyarakat Kamboja memperbaiki dan membangun negaranya yang merdeka, damai, bebas, demokratis, netral dan maju.

PM Jepang, Toshiki Kaifu, mengatakan bahwa: (1) Jepang menyambut baik penandatanganan perjanjian perdamaian itu; (2) Jepang siap memberikan bantuan bagi usaha-usaha PBB untuk memantau pelaksanaan

perjanjian itu; (3) pemulihan perdamaian mempunyai nilai yang positif dan Jepang akan melanjutkan kerja sama yang lebih aktif (*Angkatan Bersenjata*, 25-10-1991).

PM Muangthai, Anand Panyarachun, mengatakan bahwa perjanjian perdamaian Kamboja membuka era baru bagi kawasan Asia Tenggara, namun tidak berarti bahwa perdamaian akan tercipta dengan mudah. Negaranya akan membantu pembangunan kembali Kamboja (*Pelita*, 26-10-1991).

Sementara itu, Ketua Partai Rakyat Kamboja, Chei Sim, mengatakan bahwa: (1) ia membantah spekulasi mengenai penggantian Pemerintah Kamboja oleh pemerintah peralihan PBB di Kamboja (UNTAC). Pemerintah Phnom Penh dalam masa peralihan menuju Pemilu di Kamboja tidak diganti oleh PBB; (2) UNTAC hanya menjalankan pemerintah sementara dan bertugas mengawasi Pemilu dan pelaksanaan persetujuan Paris serta mengawasi lima kementerian baru di Kamboja; (3) PBB harus menghormati hak rakyat Kamboja untuk menentukan nasibnya sendiri (*Merdeka*, 26-10-1991).

Menlu Cina, Qian Qichen, mengatakan bahwa: (1) sebagai salah satu negara anggota tetap DK-PBB, Cina memainkan peranan penting dalam prose perdamaian dan rekonsiliasi nasional di Kamboja; (2) ia menyangkal pernyataan-pernyataan yang mengatakan bahwa sejumlah negara akan menggunakan penyelesaian damai itu, untuk berupaya tampil kembali di Indocina dengan menyatakan waktunya telah berubah dan setiap usaha ke arah itu adalah tidak sesuai dengan semangat perjanjian perdamaian yang baru ditandatangani. Masalah Kamboja adalah urusan rakyat Kamboja sendiri.

Pemerintah Belanda menyatakan bahwa pihaknya akan menyediakan dana, US$2 juta, untuk membantu pemulangan pengungsi Kamboja yang kini berada di kamp-kamp perbatasan Muangthai. Bantuan ini sebagai jawaban atas Sekjen PBB, bagi penyediaan dana untuk membantu pemulangan 350.000 pengungsi yang kini berada di kamp-kamp. Pemulangan pengungsi yang telah dimulai itu diperkirakan akan menelan biaya sebesar US$33 juta (*Merdeka*, 26-10-1991).

B. SIDANG SNC

Sidang pertama SNC yang untuk sementara waktu memerintah Kamboja bekerja sama dengan PBB berlangsung di Paris tanggal 26 Oktober untuk membahas jumlah pengawal pribadi dan senjata api yang boleh dimiliki para anggotanya (faksi-faksi) yang saling bertikai dan masalah pembiayaan. Sebelumnya Khmer Merah telah meminta pembentukan daerah kantong di Phnom Penh yang dijamin keamanannya oleh PBB, untuk melindungi delegasinya selama sidang-sidang SNC.

Sidang sepakat: (1) setiap markas delegasi akan dijaga oleh 10 orang pengawal, sedang setiap peserta akan mendapat tiga orang pengawal pribadi; (2) semua pengawal hanya dilengkapi dengan senjata ringan, dan mereka tidak boleh menghadiri sidang-sidang SNC; (3) semua faksi akan segera kembali ke Phnom Penh meskipun tanggalnya belum ditentukan (*Suara Pembaruan*, 26-10-1991).

Para Penulis

- **Bandoro, Bantarto,**
  Sarjana Hukum jurusan Hukum Internasional Publik, Universitas Indonesia, 1978; MA dalam Hubungan Internasional dari International University of Japan, Graduate School of International Relations, 1986; sejak 1980 menjadi anggota Departemen Hubungan Internasional (HI) CSIS; kini Ketua Departemen HI CSIS; peneliti dan pengamat masalah Asia Timur, khususnya Jepang dan hubungannya dengan Amerika Serikat.

- **Djuweng, Stepanus,**
  Lulusan IKIP jurusan Pendidikan Bahasa dan Seni, Program Studi Bahasa Inggris Universitas Tanjungpura Pontianak (1989). Tahun 1988 membentuk Kelompok Studi Dayakologi dan Pembangunan di Pontianak. Sejak 1 Januari 1991 berkembang menjadi Institute of Dayakology Research and Development (IDRD), bernaung di bawah LP3S Jakarta. Ia juga anggota The Asia Indigenous People Pact (AIPP), CCA-URM, Hong Kong.

- **Kusuma-Atmadja, Mochtar,**
  Lulus Fakultas Hukum UI Jakarta (1955), Yale University (1955) dan mendapat gelar Doktor dalam ilmu hukum internasional dari Unpad (1962). Dari tahun 1964-1966 menelaah ilmu hukum pada beberapa universitas, yaitu, Universitas Yale, Harvard Law School, Universitas Chicago, dan Trade of Development Research Fellowship. Karier akademis dimulai pada lingkungan Fakultas Hukum Unpad pada tahun 1957 dan sebagai Guru Besar pada tahun 1962. Dua kali berturut-turut duduk dalam kabinet sebagai Menteri Kehakiman (1974-1978) dan Menteri Luar Negeri (1978-1988); sekarang sebagai anggota Dewan Pertimbangan Agung. Sering mewakili Indonesia dalam pelbagai konferensi internasional mengenai hukum laut. Dan akhir-akhir ini diangkat oleh Sekjen PBB sebagai anggota dari ''Public Hearings Panel on Transnational Corporation in South Africa and Namibia'' (1989) dan juga diangkat sebagai ''Chairman of the Iraq-Kuwait Boundary Demarcation Commission'' (1991).

- **Luhulima, C.P.F.,**
  Berijazah Sarjana Muda, Fakultas Sastra Universitas Kristen Indonesia (UKI) Jakarta, tahun 1957. Kemudian melanjutkan pendidikan di Universitas Muenster, Westf dan berhasil meraih gelar Magister Artium (MA) dan Philosophy Doctor (Ph.D.) dalam bidang filsafat. Sejak Juli 1964 menjadi Staf Peneliti di Pusat Penelitian dan Pengembangan Politik dan Kewilayahan - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia/Puslitbangpolwil-LIPI (sebelumnya bernama Lembaga Riset dan Kebudayaan Nasional LIPI/LRKN-LIPI). Tahun 1971-1980 menduduki jabatan Sekretaris LRKN-LIPI; kemudian tahun 1980-1984 sebagai Direktur bidang Ilmu Pengetahuan dan Teknologi pada Sekretariat Nasional ASEAN. Kini sebagai Ahli Peneliti Utama Puslitbangpolwil-LIPI, pengamat dan peneliti kawasan Euro-Amerika.

- **Sukma, Rizal,**
  Sarjana Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran Bandung (1989); sejak Juni 1990, Staf Departemen Hubungan Internasional CSIS, mengkaji masalah-masalah RRC dan Asia Timur.

- **Usman, Asnani,**
  Sarjana Hubungan Internasional dari Fakultas Sospol, Universitas Padjadjaran, Bandung tahun 1978 dan MA dalam Hubungan Internasional dari ANU, Canberra, Australia (1989); sejak tahun 1978 menjadi anggota Departemen HI CSIS; peneliti dan pengamat dalam bidang hukum laut, masalah-masalah Asia Tenggara khususnya Indocina, dan Pasifik Barat Daya.

- **Wanandi, Jusuf,**
  Sarjana Hukum lulusan Fakultas Hukum dan Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Indonesia, Jakarta (1960). Pada tahun 1964 menjadi doşen di fakultas dan universitas yang sama. Tahun 1977: Congressional Fellow yang disponsori oleh American Politial Science Association (APSA). Kini Ketua Dewan Penyantun dan Anggota Dewan Direktur CSIS; Anggota, Board of Governors, East-West Center, Honolulu; Ketua Komite Nasional Indonesia untuk Kerja Sama Ekonomi Pasifik.